



Maria Ataíde Amado

Limitação de Mandatos Autárquicos  
[a Lei n.º 46/2005, de 29 de Agosto]  
- Até quando o caciquismo em Portugal? –

Dissertação com vista à obtenção  
do grau de Mestre em Direito

Orientador: Doutor José João Abrantes, Professor da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa

Setembro de 2016

## DECLARAÇÃO ANTI-PLÁGIO

“Declaro por minha honra que o trabalho que apresento é original e da minha exclusiva autoria. Todos os elementos e citações alheios estão devidamente identificados.”

## **Limitação de Mandatos Autárquicos**

[a Lei n.º 46/2005, de 29 de Agosto] - Até quando o caciquismo em Portugal? –

---

## ÍNDICE

RESUMO.....	III
ABSTRACT .....	V
PRINCIPAIS ABREVIATURAS UTILIZADAS .....	VII
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
<b>1. SÍNTESE HISTÓRICA.....</b>	<b>8</b>
1.1. 1ª FASE - A ORGANIZAÇÃO DA DIVISÃO TERRITORIAL DO ESTADO (SÉCULOS XII A XVI).....	11
1.2. 2ª FASE – DA DINASTIA FILIPINA À RESTAURAÇÃO E O SÉCULO XVIII .....	16
a) <i>Os séculos XVI a XVIII</i> .....	17
1.4. 4ª FASE - A IMPLANTAÇÃO DA I REPÚBLICA (1910/1926) E O ESTADO NOVO (1926/1974).....	23
i. <i>A I República (1910/1926)</i> .....	24
ii. <i>O Estado Novo (1926/1974)</i> .....	26
<b>2. ELEIÇÕES LOCAIS – ANÁLISE DE DIREITO COMPARADO.....</b>	<b>27</b>
i. <i>A eleição do Prefeito, no Brasil</i> .....	28
ii. <i>A eleição do alcalde del municipio, em Espanha</i> .....	35
iii. <i>A eleição do maire de la commune, em França</i> .....	38
iv. <i>A eleição do sindaco di comuni, em Itália</i> .....	41
v. <i>A eleição do mayor, em Inglaterra (Reino Unido)</i> .....	45
vi. <i>Conselho da Europa – a Carta Europeia de Autonomia Local</i> .....	51
2.1. APRECIACÃO RELACIONAL DO DIREITO ELEITORAL LOCAL .....	55
<b>3. ESTRUTURA SOCIAL PERCURSORA DA NORMA.....</b>	<b>57</b>
3.1. 1976 – A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA – A AUTARQUIA LOCAL, NOVO PARADIGMA.....	59
3.2. EVOLUÇÃO JURÍDICO-SOCIOLÓGICA NA FASE DE CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA.....	62
<b>4. O PAPEL DESEMPENHADO PELA COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES NA VERIFICAÇÃO DA LEGALIDADE DAS CANDIDATURAS</b>	<b>63</b>
4.1. O DECRETO-LEI N.º 621-C/74, DE 15 DE NOVEMBRO E SUAS ALTERAÇÕES.....	65
4.2. O DECRETO-LEI N.º 93-B/76, DE 29 DE JANEIRO .....	69
4.3. A LEI N.º 71/78, DE 27 DE DEZEMBRO.....	70
<b>5. A LEI ELEITORAL DOS ÓRGÃOS DAS AUTARQUIAS LOCAIS.....</b>	<b>71</b>
5.1. A LEI 46/2005, DE 29 DE AGOSTO – LIMITAÇÃO DE MANDATOS AUTÁRQUICOS.	74
<b>6. O TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.....</b>	<b>81</b>

## Limitação de Mandatos Autárquicos

[a Lei n.º 46/2005, de 29 de Agosto] - Até quando o caciquismo em Portugal? –

---

6.1. A JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RELATIVAMENTE À INCAPACIDADE ELEITORAL PASSIVA POR LIMITAÇÃO DE MANDATOS EXECUTIVOS AUTÁRQUICOS.....	83
6.2. COMPETÊNCIA EM MATÉRIA ELEITORAL – O CONTENCIOSO DE APRESENTAÇÃO DE CANDIDATURAS.....	86
6.3. ELEIÇÕES AUTÁRQUICAS DE 2013 – OS ACÓRDÃOS N.º 480/2013 E N.º 494/201388	
<b>7. CONCLUSÕES.....</b>	<b>94</b>
OBRAS CITADAS.....	98
FONTES LEGISLATIVAS .....	104
DOMÍNIOS WEB CONSULTADOS.....	107

### RESUMO

---

O presente trabalho resultou do estudo circunscrito e objectivo da razão de ser da Lei n.º 46/2005, de 29 de Agosto, que representa a execução normativa da permissão contida no artigo 118º/2 da CRP e da limitação de mandatos executivos autárquicos, como garante do princípio da renovação, no plano das eleições autárquicas.

A metodologia adoptada impôs uma reflexão sobre os ciclos histórico-políticos do País. Recuou-se até ao início da nacionalidade para perceber os mecanismos de governação territorial bem como ajudar a desmontar as teorias de municipalidade revisitada que o Estado Novo impôs, durante 48 anos. Esta visita demonstrou que o aparente revivalismo da antiga política municipal pelo Estado Novo consistiu numa inverdade e na real descaracterização do municipalismo anterior, designadamente, o do século XIX.

Já no domínio da Sociologia Política fez-se uma passagem pelos factos que imediatamente antecederam e sucederam a Revolução de 25 de Abril de 1974.

Analisou-se a dicotomia do sistema de garantia e controlo eleitoral, a qual passa por dois grandes grupos de intervenientes: a Comissão Nacional de Eleições, por um lado, os tribunais comuns (em 1ª instância) e o Tribunal Constitucional, por outro. Este tem, ainda, um papel desambiguador relativamente à apreciação da lei.

A jurisprudência constitucional, em 2013, veio tomar o freio, nesta matéria e por relação à aplicação da Lei 46/2005, de 29 de Agosto, quando decidiu sobre as condições da sua aplicação.

No Direito Comparado;

a) Em Inglaterra, França e Espanha não existe limitação de mandatos no poder local.

b) No Brasil prevê-se a limitação de mandatos através de comando constitucional directamente aplicável, pelo que não houve necessidade de mediação legislativa por parte de lei ordinária.

c) Em Itália existe limitação de mandatos relativamente ao poder local, por comando Constitucional e remissão para a lei (Lei 165/2004), num modelo mais próximo do português.

Palavras-chave: Limitação de mandatos. Autarquias Locais. Princípio da renovação.

Agentes políticos. Ilegitimidades eleitorais. Tribunal Constitucional.

### ABSTRACT

---

This work resulted in the systematic and objective, however, limited study, of the motivation of the Act no 46/2005 of 29<sup>th</sup> August. This is the normative execution from constitutional permission contained in Article 118/2 from the Portuguese Constitution and gives expression to the standard limiting mandates of local government as a guarantor of the principle of political turnover of political agents.

The methodology adopted imposed a reflection on the Portuguese historical and political cycles. It regards looking backward until the beginning of nationality with a view to the territorial governance mechanisms and helps dismantle the municipality revisited theories “Estado Novo” imposed during 48 years. This visit showed also that the apparent revival of ancient and nineteenth-century municipal policy by “Estado Novo” consisted, after all, on an untruth and real mischaracterization of municipal’s administrative law of the nineteenth century.

In the subject of Political Sociology, it was indispensable a passage by the facts that immediately preceded and followed the Revolution of April 25, 1974.

The Portuguese dichotomy of the guarantee system and election monitoring involves two major groups of stakeholders: the preparatory, preventive procedures, information, and skills assuring electoral legality are assigned to the National Elections Commission. At another level, jurisdictional powers and the evaluation of resources of electoral justice; the ordinary courts (at 1<sup>st</sup> instance) and the Constitutional Court were constituted as guarantors. The latter has also a disambiguation role on the appreciation of the electoral law.

The constitutional jurisprudence, in 2013, came to take the brake on this matter, when it decided on the conditions of application of Act no 46/2005.

In a comparative law perspective it was assumed the following:



a) In England, France, and Spain, there is no limitation of mandates in local government.

b) The Brazilian Electoral Law provides for the limitation of mandates through constitutional direct command. The control of elections belongs to the Electoral Courts, only and for all it concerns.

c) In Italy, there is a limitation of mandates in local government, by Constitutional permission transferred to law: Act no 165/2004.

Keywords: Mandate's limitation. Local Governments. The renewal principle of political agents. Electoral Illegitimacies. Constitutional Court.

### PRINCIPAIS ABREVIATURAS UTILIZADAS

---

AAI – Autoridade Administrativa Independente  
Ac. - Acórdão  
AC – Assembleia Constituinte  
BE – Bloco de Esquerda  
BOE – Boletín Oficial del Estado  
Carta - Carta Europeia de Autonomia Local  
CDS – Centro Democrático e Social  
CE – Código Eleitoral  
CNCCPF - Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques  
CNE – Comissão Nacional de Eleições  
CF/88 – Constituição da República Federativa Brasileira  
CRP – Constituição da República Portuguesa  
DL – Decreto-Lei  
DLG – Direitos, Liberdades e Garantias  
DOU – Diário Oficial da União (Brasil)  
DPR - Decreto del Presidente della Republica  
G.U. – Gazzetta Ufficiale  
L - Lei  
LEOAL – Lei eleitoral dos titulares dos órgãos das autarquias locais  
LF – Lei Federal  
LI – Lei das Inelegibilidades  
LO – Lei Orgânica  
LOREG - Ley Orgánica del Régimen Electoral General  
LOTIC – Lei Orgânica do Tribunal Constitucional  
L.R. – Legge Regionale  
MFA – Movimento das Forças Armadas  
PPD – Partido Popular Democrático  
PRD – Partido Renovador Democrático  
PS – Partido Socialista  
RE – Registo Eleitoral  
UDP – União Democrática Popular  
TC – Tribunal Constitucional  
TRE – Tribunal Regional Eleitoral

## **Limitação de Mandatos Autárquicos**

[a Lei n.º 46/2005, de 29 de Agosto] - Até quando o caciquismo em Portugal? –

---

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

### INTRODUÇÃO

A limitação dos mandatos executivos autárquicos tem suscitado acesa controvérsia. Extremaram-se campos, dividiram-se opiniões. O Tribunal Constitucional tomou posição acerca da solução interpretativa que deveria valer na aplicação da lei.

Propomo-nos realizar através de este estudo uma análise do *quid* da L 46/2005, de 29 de Agosto. Designadamente, do impacto jurisprudencial da decisão do Tribunal Constitucional sobre o significado da expressão *limitação de mandatos executivos autárquicos* e nas eleições autárquicas realizadas em Portugal em 2013, expresso nos Ac. n.º 480/2013 e 494/2013. Os pressupostos, a causa de pedir, o objecto do pedido formulado constituirão os limites da apreciação que nos propomos realizar.

Na primeira década da Democracia do pós-25 de Abril, os eleitores votaram em Partidos Políticos, em Programas eleitorais propostos pelos respectivos Partidos onde se filiaram ou dos quais eram simpatizantes. A ideologia firmou-se com a imperatividade nascida do rescaldo do partido único, da Assembleia Nacional.

Foi a época do ideal político, das vozes que se levantaram para defender a Democracia, o crescimento económico, o progresso social, o pluralismo, a cultura, a saúde e a garantia de livre e tendencialmente gratuito acesso de todos a tudo o que significava uma sociedade evoluída.

Na segunda fase da Democracia, o eleitor português, na senda de uma cultura secular de caciquismo e pessoalismo político, volta-se novamente para “as caras”, votando no indivíduo que lhe oferece “confiança” ou contrapartidas.

Este desvio à ideologia política e à própria pluralidade democrática mostra-se com maior clareza nas eleições autárquicas e sobressai nos meios pequenos em que todos são “vizinhos”, “compadres”. Relativiza-se nas grandes urbes e nas eleições legislativas, onde, ainda assim, o conteúdo programático de cada Partido pode ter algum valor.

Não se chama à colação, propositadamente e por extravasar o âmbito deste estudo, a questão das eleições presidenciais. Apesar de o seu regime eleitoral ter inspirado o dealbar da L 46/2005, tem características tão específicas que perde relevância ou impacto no questionamento que ora se faz.

Contrariamente às eleições legislativas e às eleições autárquicas, as eleições presidenciais tratam de eleger um certo cidadão que os represente nacional e internacionalmente. Alguém que será o rosto do País, da Nação. De preferência, escolhe-se quem tem uma reputação impoluta e cujo sentido de dever e de serviço à Nação o tornam capaz de representar o maior número possível de cidadãos. Por isso, estes candidatos apresentam-se formalmente desligados de um partido político, muito embora possam por ele ser apoiados. Designam-se como “o candidato que o Partido X ou Y apoia”. Trata da aplicação do princípio republicano por antinomia ao princípio da sucessão monárquica.

O fundamento inequívoco da L 46/2005 é o de impedir a perpetuação da representação de determinados agentes políticos nas autarquias ou, nas mesmas autarquias. O que se alcançava através de um indivíduo mandatado sucessiva e indefinidamente, perpetuando a sua capacidade eleitoral passiva para aquelas funções e/ou numa determinada circunscrição territorial. O seu objectivo, de pendor iminente-democrático e pluralista é o de impedir essa ocupação vitalícia de lugares políticos de poder e a tentacularização que se pode criar à sua volta. Impõe a rotatividade dos personagens políticos como testemunho do princípio da transparência democrática.

Em 2013 (ano de eleições autárquicas) aplicou-se pela primeira vez a nova norma, por aplicação *ex lege* do comando legal contido no artigo 1º/, 2ª parte. Em causa esteve o questionamento sobre a elegibilidade de presidentes de autarquias, impedidos de concorrer pelo órgão local que já tinham representado em três, ou mais mandatos consecutivos. Poderiam apresentar-se a escrutínio por outra autarquia?

O TC decidiu sobre a interpretação que entendeu mais correcta para efeitos de aplicabilidade da norma. Não podendo deixar de ser notado que está em causa, nestas situações, uma forma especial de inelegibilidade. Ora, a inelegibilidade constitui uma limitação do direito fundamental de participação na vida política concretizada pela capacidade eleitoral passiva. Como limitação ao exercício de um direito fundamental há que ponderar muito seriamente, de forma estritamente objectiva, sobre os valores que pretende alcançar na protecção do Estado democrático, da liberdade e do princípio do sufrágio universal.

Cumpre-nos analisar a decisão jurisprudencial em causa e, socorrendo-nos do auxílio de vários contextos integrativos (político, sociológico, histórico e internacional) apresentar uma proposta de interpretação da norma.

Não se pretende a realização de um trabalho exaustivo que não caberia neste tipo de abordagem. Razão porque se deixa fora do âmbito investigatório a questão da democracia directa, relativa às freguesias de pequeníssima dimensão ou o referendo autárquico. Da mesma forma e pela necessária exiguidade do objecto, não cumpre comparar esta questão com a das eleições legislativas ou o que se pretende aplicar a possíveis eleições regionais, se e quando as regiões forem uma realidade extravasada da norma constitucional que prevê a sua constituição. O objecto deste estudo é circunscrito e pretende abordar, sistematicamente, a razão de ser da L 46/2005, na aplicação normativa do princípio constitucional contido no artigo 118º/2 da Constituição.

Não obstante, porque somos o resultado social das gerações que nos antecederam importa relembrar um pouco da História, dos acontecimentos que demonstraram a necessidade de tornar claro e expresso o princípio da rotatividade política no domínio autárquico.

Por isso subtitulamos o trabalho com uma alusão explícita e recorrente na nossa História Política – o Caciquismo.

É igualmente certo que nos integramos num contexto sócio-político dinâmico, no qual as experiências de outros países influenciam o legislador nacional. Por razões de vizinhança territorial, de partilha de passado histórico, de influência cultural, procurou-se reflectir sobre as experiências de outros países bem como de organismos internacionais, tal como o Conselho de Europa. Não se tratou de uma escolha aleatória. A influência é recíproca, em maior ou menor medida, dependendo da época, entre Portugal, Espanha, França, Itália e o Reino Unido.

A experiência legislativa do Reino Unido poderá parecer menos próxima face à prática continental no que respeita ao direito eleitoral. Ao falarmos de eleições não é possível deixar de lado a União de países que se encontram representados no Reino Unido. O *1832 First Reform Act*<sup>1</sup> marcou o início da democracia representativa no Reino Unido. E, se olharmos à forma como os representantes que tomam assento na Câmara dos Comuns são eleitos através das suas circunscrições territoriais, poderemos chegar mais perto da resposta a algumas das questões formuladas. Trata-se, além disso, de um Estado que uniu vários Países sob uma mesma Coroa e que tem vasta experiência relativamente à organização territorial.

Espanha e França também têm eleições para as circunscrições municipais, respectivamente, para os *municipios* e para as *communes*. Curiosamente encontram-se nestes dois exemplos relativos a análogas circunscrições territoriais, distintas opções do legislador quanto à forma e ao método de escolha dos seus representantes.

---

<sup>1</sup> «The first Reform Act - The Representation of the People Act 1832, known as the first Reform Act or Great Reform Act: disenfranchised 56 boroughs in England and Wales and reduced another 31 to only one MP created 67 new constituencies broadened the franchise's property qualification in the counties, to include small landowners, tenant farmers, and shopkeepers created a uniform franchise in the boroughs, giving the vote to all householders who paid a yearly rental of £10 or more and some lodgers Limited change had been achieved but for many it did not go far enough. The property qualifications meant that the majority of working men still could not vote. But it had been proved that change was possible and over the next decades the call for further parliamentary reform continued», in <http://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/houseofcommons/reformacts/overview/reformact1832/> (10.08.2016).

Itália tem uma História diversa da portuguesa, designadamente no que se refere ao tempo e modo de formação enquanto nação e como Estado. Todavia encontra-se uma similitude de base e de conteúdo no que importa quanto à questão da limitação dos mandatos autárquicos.

O Direito Eleitoral brasileiro surgiu num contexto de modernidade face à Europa. Segue, no entanto, as preocupações da anterior metrópole. Fez nascer, talvez pela evocação histórica, um Direito Eleitoral *sui generis*.

A sociedade é uma realidade dinâmica. Há que apreciar o passado recente e o presente. Nesse dinamismo, na mobilidade da vida face ao conceptualismo da História move-se outra ciência: a Sociologia, especialmente o ramo da Sociologia Política. Será difícil optar conscientemente na proposta que exporemos, a final, se não observarmos o contexto sociológico que nos envolve.

Imprescindível de focar é o papel desempenhado pela Comissão Nacional de Eleições na verificação da legalidade das candidaturas. Importará, sem alongar, sobressair alguns dos pontos essenciais que tornam a CNE um dos garantes da Democracia. Ao longo de 40 anos de actividade, paralelamente ao desempenho do papel de verificador da legalidade e da constitucionalidade das candidaturas e do processo eleitoral, tem promovido o estudo evolutivo sociológico da realidade eleitoral portuguesa.

À frente desta “equipa” de garantes de um processo eleitoral transparente, idóneo, democrático, encontra-se o TC que, durante o período eleitoral, assume as funções de Supremo Tribunal Eleitoral. No âmbito destas foi chamado a decidir, o que fez, em sede dos Ac. 480/2013 e 494/2013, sobre a aplicação da L. 46/2005. A questão subjacente colocou-se em 2013, ano em que foi aplicada pela primeira vez a lei da limitação dos mandatos executivos autárquicos.



A finalidade deste trabalho consiste em tentar retirar de um cadinho complexo, resposta para a pouca clareza da L. 46/2005 relativamente ao tipo de limitação dos mandatos autárquicos.

Encontramo-nos perante uma limitação objectiva (em função exclusivamente do número de mandatos em determinada autarquia) ou subjectiva (aquele candidato que exerceu os três mandatos, relativamente a qualquer candidatura independentemente da autarquia)?<sup>2</sup>

A propósito desta dúvida substancial, o Provedor de Justiça recomendou ao Parlamento que clarificasse o sentido da norma (Recomendação 1/B/2013)<sup>3</sup>. A Recomendação não foi acatada por decisão unânime dos presidentes dos grupos parlamentares.<sup>4</sup> A dúvida permanece porque a lei não é clara. Presta-se a levantar vozes contraditórias que em nada têm contribuído para a transparência do processo eleitoral das autarquias locais. Questiona-se sobre qual a pretensão do legislador em não promover a desambiguação alegadamente constante da lei.

Impreterível, quando se começa um estudo sobre direito eleitoral local é conhecer o funcionamento dos entes locais: as autarquias. Existe uma fusão entre a dicotomia Direito Administrativo/ Direito Constitucional.

Não é possível omitir que, antes da existência de Constituições e do Direito Constitucional, enquanto ciência que estuda a lei suprema, existia já um conceito de Estado e de entidades infra-estaduais. O Estado constituiu-se a partir de uma amalgama mais ou menos heterogénea de territórios. Territórios que possuíam formas autónomas e nem sempre soberanas de governança. Cronológica e estruturalmente,

---

<sup>2</sup> João Amaral e ALMEIDA. “A interpretação da Lei n.º 46/2005, de 29 de Agosto: uma questão exclusivamente jurídica” pp. 22-23.

<sup>3</sup> Texto integral disponível em [http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Rec\\_1B2013.pdf](http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Rec_1B2013.pdf) (11.02.2016).

<sup>4</sup> Disponível em [http://www.rtp.pt/noticias/politica/lei-de-limitacao-de-mandatos-sem-clarificacao\\_n631533](http://www.rtp.pt/noticias/politica/lei-de-limitacao-de-mandatos-sem-clarificacao_n631533) (11.02.2016), tal como foi transmitida em 27.02.2013 pela Agência Lusa.

o Direito Administrativo surgiu em época anterior ao Direito Constitucional. Na sua génese encontrou-se uma necessidade intrínseca de organização territorial. A realidade de organização infra-estadual é pretérita à criação do Estado. Num território que foi objecto de múltiplas influências culturais, a organização infra-estadual foi uma realidade, tantas vezes necessária por natureza, outras por ordenação de um Império de *longa manus*.

A partir desta síntese ora enunciada procurar-se-á chegar a uma conclusão sobre as razões da introdução da redacção do n.º 2 do artigo 118º da Constituição (na versão inicial, com a redacção dada pelo artigo 121º e que, a partir da Lei de revisão constitucional de 2004 – artigo 16/1º do diploma que aprovou a revisão do texto constitucional – L. 1/2004, de 24 de Julho)<sup>5</sup> e do porquê da ambiguidade da letra da L. 46/2005. O que suscitou controvérsia.

Porquê tanta controvérsia? Porque houve uma recusa formal, por parte do Parlamento, de clarificar a letra da Lei, tal como o Provedor de Justiça solicitou?

Será uma busca perdida? *À la recherche!*

---

<sup>5</sup> Art.º 16º/1 da L. n.º 1/2004, de 24/7 (VI Revisão) que aditou um n.º 2 ao artigo 118º da Constituição: «2. A lei pode determinar limites à renovação sucessiva de mandatos dos titulares de cargos políticos executivos.»

### 1. SÍNTESE HISTÓRICA

Na elaboração de uma síntese histórica relativamente à evolução do direito eleitoral em Portugal mostra-se habitual iniciar as nossas observações com correspondência aos seguintes períodos históricos: 1ª fase - de 1820, com a instituição do constitucionalismo liberal passando pela instauração da I República e consequente queda em 1926; 2ª fase – com o início do período autoritário “Estado Novo” e que teve o seu fim em 1974 com a Revolução dos Cravos; 3ª fase - gerada nesta data da Revolução de 25 de Abril de 1974 e que se prolonga até à actualidade.

Outra opção é desbravar a história até ao início da nacionalidade e às primeiras formas de organização da Administração local. Num Estado soberano com mais de oito séculos de existência, a organização administrativa é pré-existente ao constitucionalismo liberal. Até porque, como se verá adiante, a componente histórico-política da época medieval foi utilizada, quicá de feição menos escrupulosa, para legitimar as formas de municipalidade prosseguidas pelo regime autoritário do Estado Novo.

Tomar-se-á esta segunda opção como linha de investigação. Pelo que o dia 5 de Outubro de 1143 se manifesta como data incontornável pois corresponde à fundação de um novo Estado soberano: Portugal.

Neste novo Estado soberano mantiveram-se formas de organização territorial pré-existentes e o seu parcelamento para tornar funcional o exercício da autoridade apoiou-se em critérios herdados das culturas dominantes anteriores. Reconstruiu-se à medida dos territórios que foram sendo conquistados.

É preciso pensar a falta de paralelo entre a sociedade medieval e a actualidade. Importa apreciar que fomos buscar os conceitos que aplicamos à estrutura social que se desenvolveu a partir daquela época e que se apoiavam, em boa parte, no Di-

reito Romano. Os movimentos que lhe sucederam tiveram na sua génese o prolongamento ou a necessidade de corte e criação de novos paradigmas sociais.

Assim se vê a passagem da sociedade estamental da Idade Média constituída por três estados: clero, nobreza e povo, com divisões rígidas de organização social, para a criação de uma nova classe, essencialmente urbana e mercantil: a burguesia. O que obrigou a uma certa fluidez e maior interacção social e política.

A burguesia tornou-se o elemento fracturante que, lentamente obrigou à limitação dos poderes instituídos e à regulação dos sistemas de Governo e Políticos. Pela primeira vez, o Povo – enquanto classe – alcançou as franjas do poder político.

Outra questão é a da distinção entre divisão administrativa e o funcionamento político dos órgãos e agentes que tomam a si o exercício da autoridade. Olhando para a História como um todo, um ente vivo e social, planando na sua continuidade cronológica, é possível a percepção desta evolução.

Como refere Maria Helena da Cruz Coelho:<sup>6</sup>

*Dois séculos atrás, pontificou Alexandre Herculano que, defendendo a descentralização política e administrativa, e pugnando pelo reforço do poder local, se voltou para o passado, para os séculos áureos da génese concelhia, querendo ver neles o que de melhor projectava para o seu tempo, a defesa da liberdade individual, da propriedade fundiária e do espírito democrático. Posteriormente, no ideário corporativista do Estado Novo, os concelhos apresentaram-se também como instituições fundamentais na concretização do Estado-Nação, assumindo-se então como elos da sua cadeia centralizadora, não se descurando por isso as análises das suas etapas históricas. (...) Depois da Revolução de Abril, de novo o poder local, agora suporte político do Estado Democrático que se queria concretizar, se impôs na ordem do dia das reformas a encetar.*

Manifestamente, o estudo do direito eleitoral local não se mostra completo sem uma vista histórica que permita contextualizar as escolhas actuais. Não obstan-

---

<sup>6</sup> Maria Helena da Cruz COELHO, “O Poder Concelhio em tempos medievais - o “deve” e “haver” Historiográfico”, p. 21.

te, o conceito de municipalismo medieval não pode servir de comparação com a realidade subsequente pela própria ausência de Estado. Havia Território mas, não se tratava do *Estado moderno, fortemente centralizado político-administrativamente*.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> António Cândido de OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, p 6

### 1.1. 1ª FASE - A ORGANIZAÇÃO DA DIVISÃO TERRITORIAL DO ESTADO (SÉCULOS XII A XVI)

Esta época compreende o tempo entre a génese da portugalidade e o fim da segunda dinastia (1580). Ou seja, já em plena Idade Moderna<sup>8</sup>.

Até ao final da Reconquista, embora a cabeça do Estado fosse o Rei, não se poderá falar de verdadeira centralização. A maior preocupação incidia na defesa contra o inimigo externo. Também não se pode afirmar a existência de um verdadeiro estado feudal, na relação estrita suserano/vassalo. Contrariamente ao que mostra a História de França ou, mesmo, a de Inglaterra (por influência da conquista normanda), nos séculos XI/XII.

O Estado, como é entendido actualmente, como ente político, era demasiado instável para permitir uma governação centralizada. O Rei necessitava de distribuir a chefia das parcelas do território essencialmente entre dois estamentos: a Nobreza e o Clero. O que fazia através de concessão de privilégio real.

A administração destas parcelas territoriais por representantes do Rei e por homens livres que podiam ser eleitos (sesmeiros e vinteneiros)<sup>9 10</sup> respeitam quer à forma de gestão propriamente dita, das referidas povoações quer à organização proto-política das mesmas. A forma como se organizou a administração do território, contrariamente ao que se pode pensar, tem pouco a ver com a noção de município ou de autarquia que se difundiu nos séculos XIX e XX, como adiante se verá.

---

<sup>8</sup> Conceptualizou-se que terá tido o seu início em 1453, data da conquista de Constantinopla pelos turcos otomanos e o fim do Império Bizantino.

<sup>9</sup> J. A. Duarte Nogueira. “A Estrutura Administrativa dos Municípios Medievais. Alguns Aspectos”, p 252 (especialmente quanto à organização da zona territorial de Riba- Côa).

<sup>10</sup> Marcello CAETANO in *Estudos de História da Administração Pública Portuguesa*, págs. 191 ss, - Forais de Lisboa, Santarém e Coimbra concedidos por D. Afonso Henriques em 1179.

Foi nas terras foraleiras que se iniciou o desenvolvimento da municipalidade, do concelho. Aliás, o governo municipal formava-se com o concelho (uma assembleia de vizinhos) e o município.<sup>11</sup>

Marcello Caetano<sup>12</sup> refere, a propósito dos forais de Lisboa, Santarém e Coimbra (1179) que *acerca das instituições municipais propriamente ditas o foral é, porém, muito omissivo. (...)*

*Em primeiro lugar encontra-se mencionado o Alcaide que representava localmente o monarca, comandando o castelo, exercendo jurisdição sobre os cavaleiros e superintendência sobre a administração tanto da justiça como dos negócios comuns. Intervém na eleição do almotacé (§ 14), nomeia, para o coadjuvar, e o substituir, um alcaide-menor (§36), comanda os fossados (§ 39), supre as denegações de justiça (§42) e recebe o tributo denominado alcaidaria (§ 49). O seu oficial de diligências é o porteiro do alcaide (§§ 35 e 42) e os seus subalternos na milícia são os adaís (§ 45).<sup>13</sup>*

Considera-se como primeiro ponto a eleição do *Alcaide* (funcionário municipal – magistrado com competência judicial) como representante a nível local do monarca. A seu lado, os *Alcaides* do rei, estes nomeados. O poder é único e pertence ao Rei, que o delega quando entende necessário ou prudente e com vista ao desenvolvimento mercantil da cidade. Por outra parte atenta-se à eleição do *Almotacé*. Não se pretende de algum modo comparar esta eleição com o conceito actual. Pois, na verdade, trata-se de um método restrito de escolha<sup>14</sup> ou nomeação, pelo Rei ou pelo *Alcaide*.

O que a sociedade medieval ofereceu foi uma nova forma de organização administrativa desenvolvida em torno do conceito de urbe, da vila. Dessa época foram herdadas concepções como a de concelho sem que, no entanto, a ideia dessa

---

<sup>11</sup> J. A. Duarte Nogueira, ob. cit. pp 268 ss

<sup>12</sup> Ibidem, págs. 197 ss.

<sup>13</sup> Os parágrafos citados por Marcello Caetano correspondem ao Foral de Lisboa, anteriormente referido.

<sup>14</sup> Homens de posses, livres, respeitados, elegiam os juízes que iriam aplicar a justiça no território do concelho.

época tenha coincidido com o conceito posterior, designadamente, o que veio a ser desenvolvido durante o século XIX.

Há que ver que o conceito de eleição se prende com o da personalidade jurídica. Também este mudou ao longo dos séculos. Pelo que, durante as primeiras fases do reino, era restrito aos homens livres, cristãos e judeus. O que deixava de fora, desde logo, os mouros *forros* (que eram livres) e os escravos (que eram coisas da propriedade de seus donos).

Para além da utilização de expressões da época, algumas com distintos significados, não será de encontrar similitudes relativamente ao Direito Eleitoral Autárquico tal como concebido actualmente.

O que se viu durante os primeiros séculos da coroa portuguesa foi o comportamento ambivalente dos reis relativamente às reclamações apresentadas pelos concelhos, designadamente, por Lisboa (onde a Corte se fixou, transferida de Coimbra a partir de 1255, por decisão de D. Afonso III)<sup>15</sup>. Nas épocas em que era necessário prover às guerras a intervenção dos soberanos era menor. Todavia, logo era necessário cobrar mais taxas e impostos para repor os cofres da Coroa.

Apesar de tudo e, à medida que crescia a *urbe*, a importância dos conselhos de Homens Bons fazia-se notar. O conflito territorial e de autoridade entre os concelhos e a Coroa manteve-se como uma constante durante os séculos XIII e XIV. Durante este último, a Coroa tentou centralizar o poder. Opôs-se à vontade dos súbditos que pretendiam que a soberania da nação apenas chegasse onde o governo do concelho não podia chegar.

---

<sup>15</sup> *Pelos finais do século XV e durante o século XVI, Lisboa recebeu definitivamente a sedentarização da corte e de estruturas de governação minimamente articuladas (tribunais como a Casa da Suplicação e o Desembargo do Paço, organismos da administração e da Fazenda que se tornaram cada vez mais importantes com a construção de um estado centralizado e de um império marítimo colonial, como a Casa dos Contos, Casa da Mina, Casa da Índia, Alfândega, etc.).* – Port.Com – in *Revista de Portugal e das Comunidades*. Disponível em <http://www.revistaport.com/lisboa-nao-tem-documento-que-a-oficialize-como-capital-de-portugal/> (15.06.2016)



Durante a Crise de 1383-1385 foi bem visível a importância da autoridade do concelho relativamente ao poder central e, pode dizer-se, do povo miúdo quanto à aprovação de D. João, Mestre de Avis, para a regência do reino. As decisões foram tomadas em sede de assembleia municipal, na Câmara do concelho e foi a intervenção da plebe que levou o povo graúdo - mercadores, “cidadãos honrados”, os “Homens Bons do concelho”<sup>16</sup> – a aclamar o Mestre.

Na sequência do levantamento de 1383 foram concedidos mais poderes e liberdades aos munícipes de Lisboa. A sua maior autonomia foi a contrapartida do apoio concedido ao Mestre de Avis resultando, na prática, no que hoje se dirão poderes e competências do poder local. Verificou-se maior liberalidade no tratamento dos burgueses (essencialmente, mercadores, armadores e juristas) e dos homens de mester sem que, no entanto, nos tenhamos ainda aproximado do que se entende sobre o conceito de autarquias locais e, muito menos, acerca do método electivo da sua constituição.

Sobressai, da análise destes séculos de História, as queixas contra a prática de actos de corrupção por parte dos agentes “autárquicos”.

Marcello Caetano, no estudo que realizou, referiu-se ao facto de não *deixar de impressionar à primeira vista na leitura desses agravamentos gerais* [proferidos nas Cortes de Santarém de 1331] *é encontrarem-se neles com ligeiras variantes as mesmas queixas que temos vindo a notar desde o começo do século XIII: em cem anos variaram pouquíssimo as instituições e quase nada os costumes*.<sup>17</sup>

Não obstante, não deverá ser esquecido que, apesar de os concelhos pedirem ao rei maior autonomia, máxima na eleição dos seus agentes, a dependência da coroa era uma constante. Eram épocas de sistemas senhoriais, mais ou menos fortes mas, durante as quais, os poderes eram concedidos através de privilégio real e nessa estrita medida.

---

<sup>16</sup> Marcelo CAETANO, «O Concelho de Lisboa na crise de 1383-1385», págs. 179 a 247.

<sup>17</sup> Marcello CAETANO in *Estudos de História da Administração Pública Portuguesa*, pág. 229

A verdade é que o poder local, como ente proto-jurídico e político, teve o seu início na Idade Média com a criação e desenvolvimento dos municípios, constituídos em aldeias, colações e vilas. A partir do séc. XV assiste-se à centralização do poder no rei, na monarquia pós-reconquista e a emergência do Absolutismo.

### 1.2. 2ª FASE – DA DINASTIA FILIPINA À RESTAURAÇÃO E O SÉCULO XVIII

A partir de 1580/1581, com a União das Coroas portuguesa e espanhola, a organização administrativa do país não mudou significativamente. Pelo menos, não de imediato.

Importa lembrar que esteve em causa uma união de coroas e não uma aneção de Estados. Portugal e Espanha continuaram como dois países juridicamente autónomos, cujo Chefe de Estado era o mesmo.<sup>18</sup> No reinado de Filipe II - Filipe I de Portugal -, (Valladolid, 21.05.1527 – El Escorial, 13.09.1598), chegou mesmo a ponderar-se a deslocalização da capital dos dois reinos para Lisboa dado o gosto de Filipe I por esta cidade e pelo reino de Portugal. A proximidade cultural era muito grande e o rei dominava o idioma português (era filho de Isabel de Portugal).

Todavia, esta proximidade foi-se perdendo e obliterou-se, finalmente, durante o reinado de Filipe IV – Filipe III de Portugal - (Madrid, 1605-1665). De facto, a política absolutista deste rei e o descuido na protecção dos interesses ultramarinos de Portugal, com graves consequências, especialmente com a perda de territórios além-mar, levaram à revolta e à Restauração iniciada em 1640.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> FRANCISCO RIBEIRO DA SILVA – “FILIPE II E PORTUGAL”- *Do regime de união do Reino e da Coroa de Portugal à pessoa de Filipe II não resultava a incorporação de Portugal, antes se mantinha a sua autonomia formal. António de Oliveira entende com sagesa que Filipe II, “embora com sabor amargo” foi forçado a jurar nas Cortes de Tomar princípios de governo que mantinham formalmente a identidade do Reino. Mas, por maior identidade que conservasse, logo à partida havia pelo menos um sector em que a autonomia ficava irremediavelmente ameaçada: o da política externa que era, sem dúvida, um aspecto fundamental da governação. Portugal deixava de contar como parceiro nos concertos ou desconcertos das nações europeias.*, p. 248

<sup>19</sup> Julião Soares de AZEVEDO, *Condições Económicas da Revolução Portuguesa de 1820*, pp116 ss

### a) Os séculos XVI a XVIII

Importa considerar a influência que a Dinastia Filipina teve relativamente à municipalidade portuguesa, à governação dos concelhos e à escolha dos seus titulares. E, quanto a esta questão pode dizer-se que *nenhum Concelho ou Terra de Portugal deixou de lhe merecer um despacho, uma autorização, uma provisão*<sup>20</sup>.

Filipe I respeitava Portugal e a sua cultura, o que implicou entre outros o respeito pelas instituições. Assim, garantiu a autonomia institucional do país, designadamente, no que tocou aos municípios. Esta autonomia foi *assegurada em virtude dos compromissos assumidos, a saber:*

*(...) – seriam dados exclusivamente a portugueses os seguintes ofícios: (...) todos os oficiais da Justiça, da Fazenda e da Administração Local, do mar e da terra, superiores e inferiores (capítulos 4 e 6) [das “declarações del Rey D. Manoel, de como se havia de governar este Reyno de Portugal, depois que o Príncipe” [D. Miguel da Paz] seu filho, que herdava Castella, succedesse naquelles Reynos].*<sup>21</sup>

Por outra parte, a dimensão dos reinos governados por uma só mão e atenta a época, tornava a sua gestão extraordinariamente difícil. O estabelecimento de uma rede de confiança ao longo do território só foi possível concedendo a governação aos municípios a troco da sua lealdade à coroa.

Esta época correspondeu à fase da maturação estrutural do concelho.<sup>22</sup> Foi na dialéctica mantida nas Cortes, entre os Reis e os representantes dos concelhos que se construiu a municipalidade e a relação entre o poder central e o poder local: entre a nobreza e o Terceiro Estado, entre a centralização e o desejo de autonomia manifestado pelos concelhos.

---

<sup>20</sup> Francisco RIBEIRO DA SILVA, *ibidem*, pág. 245

<sup>21</sup> *Ibidem*, pág. 256

<sup>22</sup> Maria Helena da Cruz COELHO, “O Poder Concelhio em tempos medievais - o “deve” e “haver” historiográfico”, p. 23

Há que ter atenção ao direito foraleiro implementado pelos reis portugueses, a que não se esquivou Filipe I. Na verdade, os forais significaram a limitação dos poderes senhoriais e a obrigação imposta aos concelhos de fiscalizarem o cumprimento das suas cláusulas. Os forais constituíram uma das primeiras medidas garantísticas da plebe face ao senhor e o seu uso manteve-se ao longo da dinastia filipina, embora com quebra acentuada.

Importa considerar que nas primeiras décadas de 1600, ainda sob o domínio filipino, *os poderes senhoriais eram geograficamente muito amplos e efectivamente exercidos, que havia muitos fidalgos principais residentes nas províncias e que, finalmente, as redes clientelares destes tinham uma efectiva vitalidade e influência.*<sup>23</sup> A aplicação do direito foraleiro impunha um controlo, por parte do poder central, sobre esses poderes.

O interesse pelo estudo desta época apenas há poucos anos passou a ser alvo de investigação por parte de historiadores e de juristas historiadores. Talvez porque respeita a 60 anos<sup>24</sup> em que a soberania portuguesa se confundiu com a espanhola, mercê da união de Coroas. Tornou-se um período obscuro, tanto ou mais do que o próprio estudo das comunidades e das normas que as balizam e que constituem, afinal, o âmago da sociedade; as comunidades e o poder local.

Releva igualmente abordar esta época porquanto foram as elites locais que se ocuparam da gestão dos assuntos das suas povoações criando verdadeiros governos de classe (aristocracia e classe mercantil enriquecida). Concomitantemente geriam as suas clientelas no que, mais tarde levaria à apropriação do termo “cacique” para denominar o líder partidário local que recruta eleitores em troca da prestação de favores. Nos séculos XVI e XVII, o Estado Moderno, no conceito de Maquiavel, implementava-se pela força e pela soberania do Estado. Também a nível local, a aristocracia tentava não perder para a burguesia ascendente o poder e o domínio das insti-

---

<sup>23</sup> Nuno Gonçalo MONTEIRO, “Sociologia das elites locais (séculos XVII-XVIII) Uma breve reflexão historiográfica” p. 60-61

<sup>24</sup> A Restauração, iniciada em 1640, consolidou-se em 1668, com o termo da Guerra da Restauração e a assinatura do Tratado de Lisboa, em 13 de Fevereiro de 1668 - Afonso VI de Portugal e Carlos II de Espanha.

tuições, prévia e territorialmente demarcadas: os senhorios, as terras foraleiras (onde o domínio senhorial era mais restrito, por ordem real).

O Absolutismo, na vertente do Despotismo esclarecido, teve um rosto que sobressaiu; o de Sebastião de Carvalho e Melo, Conde de Oeiras, Marquês de Pombal (1699-1782), Secretário de Estado do Reino, ao serviço de D. José. Com o “Pombalismo” procedeu-se à reforma estrutural do Estado e consolida-se a sua personificação jurídica. Reforma a que não escapou a estrutura municipal.

O Despotismo esclarecido implicou uma política centralizadora, por oposição ao municipalismo. Não obstante, a centralização iniciou-se durante a dinastia Filipina e foi estruturada por D. José, pelas mãos de Pombal.

Não só o Despotismo esclarecido incentivava à concentração e centralização do poder como, no caso particular, o Marquês de Pombal tinha uma relação atribulada com a Nobreza e a Aristocracia, em geral. A melhor forma de dominar a classe que não o aceitava consistia na centralização e domínio das várias formas de governação. Não obstante, a terra de Vila Real de Santo António ascendeu a essa categoria em 1727, pelas mãos de Pombal.

A gestão local passava pela concessão de graças e benesses sem que se pudesse afirmar a existência de um verdadeiro poder local e o direito foraleiro caiu praticamente em desuso. Entretanto, a administração municipal foi uniformizada, por via do centralismo que se manifestou desde o séc. XV e atingiu o expoente máximo no séc. XVIII.

### 1.3. 3ª FASE – O SÉCULO XIX E O CACIQUISMO

Foi consolidado o território, expulsa a Dinastia Filipina, restaurada a Coroa portuguesa em 1640. Terminaram as Guerras Napoleónicas que devastaram a península no dealbar do século XIX e D. João VI regressou à metrópole.

D. João VI partiu para o Brasil em 1807 tendo regressado a Portugal, apenas, em 1821. Saiu como regente de uma monarquia absoluta e regressou como rei de uma monarquia constitucional, cuja Constituição (1820) se viu compelido a jurar.

O século XIX foi pródigo em intrigas políticas e viradeiras. Deixando de lado o ambiente da Corte e os assuntos propriamente parlamentares cumpre analisar o mapa político-legislativo municipal.

Este século caracterizou-se pela instituição do poder local segundo a doutrina liberal. Sem dúvida prodigalizaram-se, nesta época, as tentativas, ora de descentralização (mais liberais) ora de centralização (mais conservadoras) do poder a nível local. Também a esta época corresponde a expansão do caciquismo como forma de acautelar clientelas e conservar o poder local em mãos “seguras”.

De acordo com Marcello Caetano,<sup>25</sup> *ainda antes da publicação da Constituição (...) as Cortes providenciaram acerca da reforma das Câmaras Municipais, sua composição e modo de eleição, pela Lei de 20 de Julho de 1822, completada pelo Decreto de 5 de Abril de 1823.*

A influência francesa no regime administrativo português foi evidente, desde logo pela separação entre a função administrativa e a função judicial. Aos concelhos caberiam funções de administração geral e os seus órgãos executivos eram eleitos. Nas palavras de José de Melo Alexandrino, neste período, *correspondendo a um corte abrupto, a configuração da administração local é, num primeiro momento, profundamente influenci-*

---

<sup>25</sup> Marcello CAETANO, “Os antecedentes da reforma administrativa de 1832 (Mouzinho da Silveira)”, pág. 9.

*ada pela matriz francesa.*<sup>26</sup> A reforma liberal administrativa consistiu na alteração do modelo de poder local, criação de novos organismos locais em paralelo com a redução do número de municípios. Apesar de, inicialmente se ter seguido o modelo napoleónico, gradualmente assistiu-se ao afastamento do mesmo e ao cruzamento com outras influências provenientes, designadamente, do direito brasileiro.

Na sequência da entrada em vigor da Carta Constitucional (1826) os representantes locais passaram a exercer as suas funções por nomeação régia num movimento de centralização. Porém, *não se fazia referência à competência das câmaras, deixada provavelmente para outra lei.*<sup>27</sup>

A reforma administrativa de 1832, os Códigos Administrativos de 1842, 1886, 1895 e 1896 corresponderam a fases de centralização administrativa. Por sua vez, as Constituições de 1822, 1838 e os Códigos Administrativos de 1836 e de 1878 moldaram fases de descentralização administrativa.<sup>28</sup>

A oscilação pendular da organização administrativa oitocentista, em que os órgãos executivos locais eram, ora eleitos (descentralização) ora de nomeação régia (centralização) contribuiu para o caciquismo. Até a codificação administrativa levada a cabo durante o séc. XIX, tanto pela sua multiplicação como pelas sucessivas re-pristinações dificultou a pretendida organização administrativa. Único ponto em que o legislador oitocentista se manifestou em concordância.

Nesta fase existiu uma diferenciação entre as eleições parlamentares e as dos órgãos do poder local. As primeiras classificavam-se como políticas, as segundas como administrativas. No entanto, o regime de fiscalização do processo eleitoral era mais desenvolvido para as eleições administrativas do que para as eleições políticas. Comuns a ambas eram os desvios de arregimentação do voto. Em ambos os casos imperava o voto censitário, segundo a qual o cidadão eleitor tinha de possuir renda

---

<sup>26</sup> José de Melo ALEXANDRINO, “Direito das Autarquias Locais, Introdução, Princípio e Regime Comum”, p. 53

<sup>27</sup> Marcello CAETANO, *ibidem*, p. 20.

<sup>28</sup> Neste sentido, José de Melo ALEXANDRINO, *ob. cit.*, pp. 56-57



suficiente e elevação intelectual para agir em prol da missão de serviço público. Como se viu, o fenómeno do caciquismo defendeu sobretudo a continuidade dos terratenentes e dos burocratas.<sup>29</sup> O clientelismo e a corrupção eleitoral verificaram-se em todo o espectro eleitoral, fosse nas eleições políticas ou respeitasse às eleições administrativas.<sup>30</sup>

A rotatividade imposta pela divisão dos resultados eleitorais entre dois blocos partidários – Regeneradores/Progressistas, Reformistas/Constituintes, consoante as épocas e no que respeita às eleições políticas - tinha reflexo no movimento pendular de (des)centralização administrativa bem como na capacidade de troca de favores necessária à vida de um cacique.<sup>31</sup> O clientelismo político, o recurso à fraude eleitoral, repercutiam-se nas eleições para as câmaras municipais. A sua relevância prendia-se com o sistema eleitoral por círculos uninominais em que os candidatos conseguiam e compravam votos aos seus conterrâneos. As elites nacionais eram reflexo das elites locais. Neste miasma, os influentes agrupavam-se por clubes sem que houvesse uma verdadeira ideologia política que os guiasse.

---

<sup>29</sup> Sobre o caciquismo, na vertente das eleições políticas, Pedro Tavares de ALMEIDA, *Eleições e Caciquismo no Portugal oitocentista (1868-1890)*, pp 18 ss, especialmente, da 197-140

<sup>30</sup> Fernando Farelo Lopes, “Caciquismo e Política em Portugal – Uma perspectiva sobre a Monarquia e a I República”, pp 129, 132-133, 136

<sup>31</sup> Sobre o caciquismo (eleições de 1901), José Manuel SOBRAL e Pedro Ginestal Tavares de ALMEIDA, “Caciquismo e poder político. Reflexões em torno da eleições de 1901”, pp 649 ss

### 1.4. 4ª FASE - A IMPLANTAÇÃO DA I REPÚBLICA (1910/1926) E O ESTADO NOVO (1926/1974)

Nesta 4ª fase importa distinguir entre os poderes concedidos aos municípios durante a I República e a total centralização de poderes que caracterizou o Estado Novo, especialmente a partir da Constituição de 1933.

Constituem ambas formas opostas de concepção do exercício do poder.

### i. A I República (1910/1926)

Com a implantação da República, em 1910, inicia-se um novo ciclo político. Não obstante mantém-se muito da tradição oitocentista no que respeita à organização administrativa e política do território.

Aliás, na sequência dos movimentos pendulares do séc. XIX – centralização/descentralização – a República fez girar fortemente o ponteiro no sentido da descentralização e repôs em vigor parte do Código Administrativo de 1878, logo em 1910.<sup>32</sup>

Em 1911, a Constituição veio dar as bases do poder local autónomo, na tradição republicana. O poder local foi dividido entre deliberativo e executivo (art.º 66º/3) e entre outros direitos, foi consagrada a autonomia financeira dos entes administrativos locais (art.º 66º/6). Também cessaram os poderes de tutela e a fiscalização da legalidade dos actos da administração local passou para a competência dos tribunais “de contencioso” (art.º 66º/2).

Em 1913 foi publicada a L 88, de 7 de Agosto de 1911 que veio regular o funcionamento dos “corpos administrativos”. E, em 1916, a L 62, de 23 de Junho de 1916 completou as bases da lei de 1913. Entre outras disposições, determinou a eleição directa dos órgãos deliberativos locais (no que concerne a este estudo, fala-se da Câmara Municipal e da Junta de Freguesia).

Explica António Cândido de Oliveira que:

*No que respeita à administração municipal aparece uma estrutura nova, por força da base 3ª do art.º 66º da Constituição, caracterizada pela existência de um órgão deliberativo numeroso [Senado Municipal] que era (...) [eleito] directamente por um período de 3 anos e constituída por um número variável de vereadores conforme a classificação dos concelhos (art.º 88º da L 88) e um órgão executivo denominado Comissão Executiva, eleita pela*

---

<sup>32</sup> António Cândido de OLIVEIRA, ob. cit. p 33.

*Câmara, de entre os seus membros, e que funcionava permanentemente (arts. 91º, 99º, 46º e 47º da L 88).*<sup>33 34</sup>

Ou seja, o órgão executivo – colegial – era escolhido por meio de sufrágio indirecto, de entre os eleitos para o órgão deliberativo. No entanto, apesar de ainda não ser consagrada a eleição directa para ambos os órgãos, deliberativo e executivo, a escolha dos vereadores da Câmara Municipal pelos eleitores supunha garantir a pluralidade, de acordo com a Constituição de 1911.

O Código de 1913 (tal como durante a Monarquia) distinguia entre as eleições para o Parlamento – consideradas como eleições políticas – e as eleições para os corpos administrativos – sem cariz ou natureza política – o que se reflectia no modo de controlo do processo eleitoral.<sup>35</sup> Neste caso, as eleições administrativas possuíam já métodos de controlo jurisdicional, através dos tribunais administrativos, que verificavam a legalidade do processo eleitoral.

Embora se mantivesse a generalizada troca de favores que caracterizou o caciquismo, tão mordazmente criticado pelos escritores e jornalistas como Ramalho Ortigão em *As Farpas*, perdeu-se a vontade de chegar mais longe e impedir a continuidade do uso. Embora a L 3, de 3 de Julho de 1913 previsse as inelegibilidades gerais e específicas (arts. 4º a 8º)<sup>36</sup> nada se opunha à eleição dos mesmos titulares, reiteradamente, para os corpos administrativos. O órgão executivo colegial era escolhido de entre os eleitos por eleição directa, para o órgão deliberativo e a perpetuação mantinha-se.

---

<sup>33</sup> Ibidem, p 35.

<sup>34</sup> Também Carla Amado GOMES, “A eleição do presidente da câmara municipal em Portugal”, pp 895 ss

<sup>35</sup> Maria Ataíde AMADO (Namorado), Alexandre Sousa PINHEIRO, Legislação Eleitoral Portuguesa. Textos históricos «1820-1974», pp 512-513

<sup>36</sup> Ibidem, p 538

### ii. O Estado Novo (1926/1974)

O Estado Novo foi um Estado autoritário. Logo após o golpe de 28 de Maio de 1926 todos os “corpos administrativos” foram dissolvidos (Decreto 11875, de 13.07.1926). A justificação para a dissolução consistiu na falta de confiança política em corpos administrativos eleitos de acordo com os princípios do regime precedente.<sup>37 38</sup>

O Código Administrativo de 1936 e a L 1940, de 3 de Abril de 1936 estabeleceram uma nova forma de governação municipal. Relativamente ao órgão executivo, tanto o presidente como o vice-presidente passaram a ser nomeados pelo Governo para comissões de 4 anos e, salvo raras excepções, só podiam ser reconduzidos por duas vezes. Ou seja, encontrava-se consignada a limitação de mandatos executivos das Câmaras Municipais. Por outro lado, os presidentes de Câmara exerciam igualmente funções de magistrado administrativo em nome do Governo.<sup>39</sup>

Se o Presidente da Câmara já era uma figura apagada durante a vigência da lei de 1913, com a Constituição de 1933 reduziram-se os seus poderes de forma ainda mais significativa.

Durante este período não pode afirmar-se a existência de poder local autónomo. Na verdade, revelou-se como uma das extensões do Estado corporativo e actuava com dependência dos poderes de fiscalização por ele exercidos.

---

<sup>37</sup> Diário do Governo n.º 150/1926, série I, de 13.07.1926

<sup>38</sup> Neste sentido, António FILIPE, *O Referendo na Experiência Constitucional Portuguesa*, pp 170-181

<sup>39</sup> Neste sentido, António Cândido de OLIVEIRA, *Quase 40 anos de democracia local, ...*, pp 36-38

### 2. ELEIÇÕES LOCAIS – ANÁLISE DE DIREITO COMPARADO

A forma de governação, os sistemas eleitorais – no caso, no que respeita à aplicação dos sistemas eleitorais em sede da escolha dos executivos municipais e uma forma específica de inelegibilidade – ultrapassam as fronteiras físicas, geográficas.

Desta análise fazem parte Espanha; França; Itália; Reino Unido (experiência inglesa) e Brasil. Como foi referido na Introdução, a observação destes sistemas eleitorais locais justifica-se pela proximidade de vizinhança geográfica – Espanha –, por pertencerem à família do direito europeu continental – França e Itália –, porque, no caso do Reino Unido – Inglaterra –, a democracia representativa parlamentar ali perdura há mais de dois séculos e ter sido colocado especial ênfase na escolha da forma de governação de circunscrições correspondentes, grosso modo, as autarquias. E por não ser despidiêda a influência que este direito veio a ter no direito das autarquias locais, tal como foi concebido após a Revolução de Abril de 1974.

Já o Brasil, longe geograficamente mas, com uma herança jurídica comum, permite apreciar os efeitos do Direito Eleitoral numa democracia relativamente jovem.<sup>40</sup>

Porque Portugal é membro do Conselho da Europa é incontornável a referência à Carta Europeia de Autonomia Local.

Pecará esta apreciação por ser essencialmente descritiva. Não se pretende, todavia, que este estudo verse sobre o direito eleitoral autárquico dos referidos Países. A sua importância releva para ajudar a compreender o paradigma da eleição do órgão executivo das autarquias locais em Portugal.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> A propósito da evolução histórico-política do sistema eleitoral brasileiro consultou-se: Manoel Rodrigues FERREIRA - *A Evolução do Sistema Eleitoral Brasileiro*.

<sup>41</sup> Pietro VIRGA, *Diritto Amministrativo, Amministrazione locale*, p 23-24.

i. A eleição do Prefeito, no Brasil

O Brasil herdou parte da sistemática jurídica portuguesa, na esteira do que vieram a fazer outros países de língua oficial portuguesa (PALOP) mas, distingue-se no tratamento dado ao que chama “Justiça Eleitoral”.<sup>42</sup> Além disso, trata-se de uma República Federativa, com uma estrutura de organização política complexa.

Os diplomas estruturadores do sistema político e da “Justiça Eleitoral” brasileira, actualmente em vigor, são, por ordem cronológica, o Código Eleitoral (aprovado pela Lei Federal n.º 4737, de 15.07.1965), a Constituição Federal de 1988 e a Lei Complementar n.º 64, de 18 de Maio de 1990.

No que respeita ao sistema jurisdicional eleitoral consagrou-se a existência de tribunais com competência especializada e exclusiva em matéria eleitoral<sup>43</sup>. Ou seja, constituiu-se uma jurisdição eleitoral em sentido próprio com competências para fiscalização e preparação de todo o processo eleitoral bem como do julgamento das acções e recursos correlativos. Não existe, contrariamente ao nosso sistema, uma divisão de competências entre Comissão Nacional de Eleições, Tribunais comuns (enquanto jurisdição de primeira instância) e Tribunal Constitucional relativamente ao actos procedimentais preparatórios da eleição, verificação de inelegibilidades, reclamações e/ou recursos.

O órgão jurisdicional de cúpula é o Tribunal Superior Eleitoral, coadjuvado por vários Tribunais Regionais Eleitorais (que grosso modo se consideram como Tribunais de segunda instância) e por Juntas Eleitorais – Juízos Eleitorais (o equiva-

---

<sup>42</sup> Acerca da evolução constitucional brasileira, entre outros, Antonio Carlos WOLKMER, “Pluralismo giuridico e costituzionalismo brasiliano”, pp355 ss.

<sup>43</sup> Veja-se art.º 12º do Código de Justiça Eleitoral, aprovado pela L. 4737, de 15/7/1965 (na actual redacção) – disponível in <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/codigo-eleitoral-1/codigo-eleitoral-lei-nb0-4.737-de-15-de-julho-de-1965> -, o art.º 16º - quanto à composição do Tribunal Superior e forma de eleição e nomeação dos juízes; o art.º 22º - suas competências; art.º 24º - competências do Procurador-Geral enquanto Chefe do Ministério Público Eleitoral. Relativamente aos Tribunais Regionais: art.º 25º - composição dos mesmos; art.º 27º - do Procurador Regional; art.º 28º - forma de deliberação; art.º 29º - competências originárias e de recurso. Os artigos 36º e seguintes tratam da formação e competências das Juntas Eleitorais.

lente aos tribunais de primeira instância). Situação que veio contrariar a experiência seguida em outros países da América Latina, onde estes tribunais são constituídos *ad hoc* durante os períodos eleitorais. Com efeito, os juízes dos Tribunais Eleitorais exercem funções pelo prazo mínimo de dois anos e máximo de quatro anos consecutivos (art.º 14º do Código Eleitoral). E exercem-nas durante e entre os períodos eleitorais, com natureza permanente.

Quanto ao direito de sufrágio passivo, apenas podem ser candidatos os elegíveis que se encontram regularmente filiados em partidos políticos (artigos 90º, 91º, 94º/1/IV, todos do CE). Não são admitidas candidaturas apartidárias, independentes. Em contrapartida existe uma multiplicidade de partidos políticos.

O sistema eleitoral brasileiro para a eleição do órgão executivo da prefeitura – equivalente às Câmaras Municipais – é o do voto maioritário (artigo 83º do CE) com a seguinte distinção: no caso das prefeituras com mais de 200 000 eleitores, a maioria absoluta é exigida. O que pode levar a uma segunda volta disputada entre os dois candidatos com maior número de votos válidos apurados. Relativamente às prefeituras com menos de 200 000 eleitores vigorava o sistema de maioria simples (relativa) dos votos pelo que não havia lugar a segunda volta das eleições municipais<sup>44</sup>, tal como se encontra previsto no artigo 3º da Lei das Eleições, aprovada pela Lei nº 9.504, de 30 de Setembro de 1997 <sup>45</sup>. O Ac.-TSE, de 28.5.2013, no REspe nº 31696 decidiu que *a parte final do § 2 do art. 77º da CF/88 é aplicável às eleições municipais de todas as cidades brasileiras, inclusive aquelas com menos de 200 mil eleitores*. Ou seja, passou a aplicar à eleição para Prefeito a regra eleitoral já aplicável à eleição presidencial. Assim, de acordo com o artigo 77º §2 da Constituição *será considerado eleito (...) o can-*

---

<sup>44</sup> Noelle OLIVEIRA e Léo RODRIGUES, “Como funciona o sistema eleitoral brasileiro?”, in *Portal EBC*. Disponível em <http://www.ebc.com.br/noticias/politica/2013/07/como-funciona-o-sistema-eleitoral-brasileiro> (05.08.2016).

Disponível em <http://www.brasil.gov.br/governo/2010/09/processo-eleitoral> (05.08.2016) e a página do TRE de Santa Catarina (<http://www.tre-sc.jus.br/site/eleicoes/eleicoes-majoritarias-e-proporcionais/>) – 10.08.2016.

<sup>45</sup> Art. 3º Será considerado eleito Prefeito o candidato que obtiver a maioria dos votos, não computados os em branco e os nulos. Disponível em <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/lei-das-eleicoes/lei-das-eleicoes-lei-nb0-9.504-de-30-de-setembro-de-1997> (10.08.2016).



*didato que, registrado por partido político, obtiver a maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos. Com a consequência prevista no §3 do mesmo artigo - Se nenhum candidato alcançar maioria absoluta na primeira votação, far-se-á nova eleição em até vinte dias após a proclamação do resultado, concorrendo os dois candidatos mais votados e, considerando-se eleito aquele que obtiver a maioria dos votos válidos.*

O sistema maioritário para as eleições “executivas” vigente no Brasil, designadamente para o sufrágio de prefeito leva a uma situação de bipartidarismo, tal como referem Jairo Marconi e Rogério Augusto Schmitt.<sup>46</sup>

Os candidatos a prefeito inscrevem-se obrigatoriamente nos Juízos Eleitorais (artigo 89º/III do CE) tendo em consideração o comando constitucional que obriga todos os candidatos a filiação partidária.

No que concerne às eleições municipais, dispõe o artigo 186º do CE que, *uma vez terminada a apuração de todas as urnas, a Junta [Eleitoral] resolverá as dúvidas não decididas, verificará o total dos votos apurados, inclusive os votos em branco, determinará o quociente eleitoral e os quocientes partidários e proclamará os candidatos eleitos.*

Por sua vez, *verificando a Junta Apuradora que os votos das seções anuladas e daquelas cujos eleitores foram impedidos de votar, poderão alterar a representação de qualquer partido ou classificação de candidato eleito pelo princípio majoritário, nas eleições municipais, fará imediata comunicação do fato ao Tribunal Regional, que marcará, se fôr o caso, dia para a renovação da votação naquelas seções.* (artigo 187º do CE).

Quanto às inelegibilidades, o Direito Eleitoral Brasileiro conta com a Lei Complementar n.º 64, de 18.05.1990 que veio prever casos específicos para além dos contemplados na CF de 1988 (artigo 14º, §§ 2º e 4º a 8º). Conforme refere Adriano de Sousa Maltarollo:

---

<sup>46</sup> Jairo Marconi NICOLAU e Rogério Augusto SCHMITT, “Sistema eleitoral e sistema partidário” pág. 134. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ln/n36/a08n36> (04.08.2016).

*A Lei das Inelegibilidades surgiu em atendimento à inspiração constitucional, que previu [Constituição Federal de 1988, art.º 14º § 9º] que esta Lei estabeleceria, além dos casos de inelegibilidade constantes do texto da Carta Política, outros casos e respectivos prazos, com a finalidade precípua de protecção da probidade administrativa, da moralidade para o exercício do mandato – levando-se em conta a vida pregressa do candidato – e da normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder económico ou o abuso do poder público.<sup>47</sup>*

O mesmo autor reflecte que *o sentido político das inelegibilidades é o de proteger o povo, em primeira instância, contra práticas eleitorais nocivas como a do abuso de poder e o Estado, em última instância, contra a usurpação do poder.*<sup>48</sup>

É precisamente quanto à questão das inelegibilidades que mais importa apreciar a questão brasileira.

A Constituição de 1988 impõe como classes gerais de elegibilidade que os candidatos tenham nacionalidade brasileira; se encontrem no exercício pleno dos direitos políticos e estejam recenseados eleitoralmente, além de terem de possuir domicílio eleitoral na circunscrição a que se candidatam. Terão, ainda, de estar filiados partidariamente porque não são permitidas candidaturas de cidadãos independentes. Por último, têm de ter completado a idade mínima elegível que, no caso dos candidatos a prefeito não pode ser inferior a 21 anos (art.º 14º/VI/c) da CF).

O CE (art.º 3º) e a LI (LC 64, de 18.05.1990, com a alteração introduzida pela LC 81/94, de 13 de Abril)<sup>49 50</sup> completam o elenco de inelegibilidades. A LC 64

---

<sup>47</sup> Adriano de Sousa MALTAROLLO – *Sistema Eleitoral Brasileiro: Estudo do Caso das Inelegibilidades*, pág. 88 – Dissertação de mestrado disponível em <http://repositorio.unb.br/handle/10482/6448> [http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/6448/1/2006\\_Adriano%20de%20Sousa%20Maltarollo.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/6448/1/2006_Adriano%20de%20Sousa%20Maltarollo.pdf) (05.08.2016).

<sup>48</sup> Adriano de Sousa MALTAROLLO – ob. cit., pág. 77

<sup>49</sup> DOU, Seção I, n.º 96, 21.05.1990, págs. 9591 a 9594. Disponível em <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=21/05/1990> (09.08.2016).

<sup>50</sup> LC 81/94, de 13 de Abril, publicada no DOU em 14.04.1994, disponível em

prevê, no art.º 1º/IV, as inelegibilidades para a Prefeitura Municipal. No art.º 2º trata das competências da Justiça eleitoral relativamente aos pedidos de declaração, ao reconhecimento e decisão das inelegibilidades.

São competentes, para apreciação e decisão, em primeira instância, dos pedidos de inelegibilidade dos prefeitos e vice-prefeitos, os Juízos Eleitorais (art.º 2º/III da LI). Os recursos das decisões ali proferidas são apreciados pelo TRE com competência territorial (art.s 8º, § 2, 10º e 11º). Sendo caso disso, cabe recurso de última instância, para o Tribunal Superior Eleitoral (art.º 11º § 2).

No que se refere ao registo de candidaturas, o art.º 15º da LC 64º dispõe que, *transitada em julgado a decisão que declarar a inelegibilidade, do candidato, ser-lhe-á negado registo, ou cancelado, se já tiver sido feito, ou declarado nulo, o diploma, se já expedido.*

Todo o processo de Justiça Eleitoral que corre durante a fase do respectivo procedimento eleitoral tem natureza urgente e, portanto, prazos de apreciação e decisão muito curtos, que não excederão os três dias. A LI não foge a essa regra.

Analizada a referida LI verifica-se que os critérios de aferição das inelegibilidades, porque tocam o direito fundamental de participação política, não podem ser sujeitos a interpretação extensiva, restringindo-se ao texto da lei. Assim, não poderão ser consideradas outras inelegibilidades para além das delimitadas e expressamente incluídas na lei; as ilegitimidades encontram-se tipificadas.

Os Prefeitos (e vice-prefeitos) podem ser declarados inelegíveis (art.º 1º/IV/b) da LI), tendo em atenção que, tratando-se de processos nominais, a declaração de inelegibilidade de um candidato a Prefeito não afecta a candidatura do Vice-Prefeito e vice-versa (art.º 18º da LI). Já o art.º 22º/XIV da LI, relativamente ao preceituado no corpo do artigo referido quanto a situações confirmadas de *uso indevido, desvio ou abuso do poder económico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veí-*

---

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp81.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp81.htm) (09.08.2016). Alterou de três para oito anos o prazo de inelegibilidade para os parlamentares que perderem o mandato por falta de decore parlamentar.

*culos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de Partido político* fixa a sanção aplicável:

*Julgada procedente a representação, o Tribunal declarará a inelegibilidade do representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato, cominando-lhes sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 3 (três) anos subsequentes à eleição em que, se verificou, além da cassação do registro do candidato directamente beneficiado pela interferência do poder económico e pelo desvio ou abuso do poder de autoridade, determinando a remessa dos autos ao Ministério Público Eleitoral, para instauração de processo disciplinar, se for o caso, e processo-crime, ordenando quaisquer outras providências que a espécie comportar.*

No que se refere à *interferência do poder económico*, a lei aponta nitidamente para as situações de corrupção, designadamente, na forma passiva.

Significa, ainda, que o candidato condenado em juízo não poderá ser eleito pelo prazo de três anos. Prazo esse cuja contagem se inicia na data do termo do mandato para o qual seria eleito.<sup>51</sup> E, nos casos em que se verifica a cassação do mandato de candidato eleito, não poderá, igualmente, tornar a apresentar-se a sufrágio até ao final do prazo do mandato que teria exercido (como seria o caso de apresentação nas eleições intercalares que decorrem cada dois anos). Tendo em atenção que os mandatos autárquicos cumprem um ciclo quadrienal, o inelegível estará impossibilitado de se candidatar no sufrágio seguinte, podendo, no entanto, retomar a plenitude dos seus direitos políticos após o cumprimento do referido prazo.

Estas inelegibilidades são comuns às existentes no direito português. Contudo, não alcançam os propósitos apontados pela limitação de mandatos autárquicos, tal como se encontra estabelecido pela L 46/2005. Contrariamente a esta última, o que está em causa na LI brasileira não se prende com a salvaguarda do princípio da rotatividade dos agentes políticos. Pretende o que os demais sistemas políticos tam-

---

<sup>51</sup> Neste sentido, Adriano de Sousa MATAROLLO, ob. cit., págs. 109/110.

bém protegem, ou seja que os agentes políticos sejam cidadãos idóneos para a prossecução do dever cívico de representarem politicamente os seus concidadãos.

Porém, a referida LI (Brasil) não refere a limitação de mandatos, por desnecessidade. Na verdade a Constituição da República Federativa do Brasil, originariamente, já prevê a limitação de mandatos dos Prefeitos. Com o texto actualizado pela Emenda Constitucional de Revisão n.º 4/94 e pela Emenda Constitucional n.º 16/97, o art.º 14º § 5 determina que *os Prefeitos e quem os houver sucedido ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente*<sup>52</sup>. A inelegibilidade é uma consequência da limitação do mandato.

Deixa-se, a título de nota, que a presente análise foi generalista. A CF/88 prevê, no art.º 29º que *o Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos*. Implica este comando constitucional a prerrogativa dos municípios brasileiros regularem a eleição do órgão executivo das Câmaras Municipais (Prefeituras Municipais) de acordo com algumas gradações desde que respeitem os comandos constitucionais. Porém, não será possível a análise casuística de cada uma destas regulamentações pois exorbita o objecto do presente estudo.

---

<sup>52</sup> Disponível em:

[https://www.imprensaoficial.com.br/downloads/pdf/Constituicoes\\_declaracao.pdf](https://www.imprensaoficial.com.br/downloads/pdf/Constituicoes_declaracao.pdf) (10.08.2016).

Nota: A versão da CF/88 consultada encontra-se actualizada, contendo a Emenda Constitucional n.º 88, de 7/5/2015.

ii. A eleição do *alcalde del municipio*, em Espanha

Historicamente, Espanha não valorizou o município enquanto ente de direito local.<sup>53</sup> <sup>54</sup> A alteração da corrente centralizadora e a valorização das autonomias e do município acaba por consolidar-se com a Constituição de 1978.

Pela sua actualidade refere-se a Lei 27/2013, de 27-12 que pretende racionalizar a administração pública local e torná-la mais sustentável. Designadamente, clarificando as competências municipais e evitando a sua duplicação. No entanto, a contestação pública ultrapassou a discussão jurídica e política, a nível central, havendo forte oposição à sua aplicação pelos poderes locais.<sup>55</sup>

Apesar do interesse político e jurídico da questão, apenas se fará alusão ao sistema eleitoral em vigor para os municípios e concelhos municipais – *ayuntamientos* –, ao controlo e fiscalização eleitorais. A questão a apurar prende-se com a limitação de mandatos. O *alcalde* preside ao órgão executivo e corresponde ao presidente de câmara. Trata-se de um sistema de governo municipal “colegial-representativo”.<sup>56</sup>

A divisão territorial que corresponde correspondente ao município (enquanto divisão territorial e funcional) é o *municipio*, enquanto entidade local básica da organização territorial do Estado (art.º 11º/1 da L. 7/1985).<sup>57</sup> A Constituição Espanhola de 1978<sup>58</sup> (art.º 140º) garante a autonomia dos municípios que gozam de personalidade jurídica plena.<sup>59</sup> Os *ayuntamientos* integram os *alcaldes* e os *consejales*. Estes últimos são eleitos por sufrágio universal, directo e secreto. Quanto aos primeiros po-

---

<sup>53</sup> Neste sentido, José de Melo ALEXANDRINO, “Direito das Autarquias Locais” in *Tratado de Direito Administrativo Especial*, vol. IV, pp. 48-49.

<sup>54</sup> Evolução sistemática, Ramón Martín MATEO, *Manual de Derecho Administrativo*, pp 225-228

<sup>55</sup> Maria Antonia Arias MARTÍNEZ, “El Municipalismo democrático en España: reflexiones sobre el estado de la cuestión”, pp 87-96

<sup>56</sup> Sobre a reforma do regime local em Espanha, Ramón Martín MATEO, ob. cit., pp. 229-233; 251-256.

<sup>57</sup> Maria Antonia Arias MARTÍNEZ, ob. cit., pp 75-82, 85-86

<sup>58</sup> Disponível em [http://www.lamoncloa.gob.es/documents/constitucion\\_es1.pdf](http://www.lamoncloa.gob.es/documents/constitucion_es1.pdf) (01.09.2016).

<sup>59</sup> Francisco Rubio LLORENTE, “Defectos de Forma” in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 100, pp 133-136

derão ser eleitos pelo mesmo método (pelos *vecinos*) ou, indirectamente, pelos *consejales*. O mandato de ambos é de quatro anos.<sup>60</sup>

Nos municípios mais populosos o sistema eleitoral para escolha dos *consejales* é o de lista completa, fechada e bloqueada<sup>61</sup>, corrigido pelo método *D'Hondt* com limite mínimo de 5% dos votos válidos expressos para obtenção do lugar, numa relação de número de habitantes por número de lugares (art.s 163º/1 e 180º, da LO 5/1985).<sup>62</sup>

Nos municípios até 250 habitantes segue-se o método da lista aberta e nos que têm até 100 habitantes, o eleitor pode escolher dois de três candidatos. Já naqueles que têm entre 101 e 250 habitantes, os eleitores podem escolher quatro de cinco candidatos art.º 184º/a)/b), da LO 5/1985). Os casos de empate resolvem-se por sorteio - art.º 184º/e).<sup>63</sup>

A escolha dos *alcaldes* pode ser realizada por eleição indirecta ou directa. Na primeira modalidade são escolhidos pelos *concejales* na primeira reunião da assembleia municipal, por maioria absoluta. Se nenhum dos candidatos obtiver maioria absoluta, ganhará aquele que estiver na lista mais votada pelo eleitorado dos *consejales*. (art.º 196º, da LO 5/1985) Quando há eleição directa do *alcalde* segue-se o sistema eleitoral maioritário previsto no art.º 179º/1/2.

Podem apresentar-se a eleições municipais<sup>64</sup> partidos, federações, coligações e agrupamentos de eleitores, nos termos previstos nos art.s 44º e 44º bis da LO 5/1985. Os candidatos podem fazer apresentar a sua condição de independentes (art.º 46º/7).

---

<sup>60</sup> Sobre a organização territorial do poder, Francisco Rubio LLORENTE, “Defectos de Forma” in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 100, pp. 148 ss.

<sup>61</sup> Henk van der KOLK, “Sistemas eleitorais locais na Europa ocidental”, p. 853.

<sup>62</sup> Sobre os aspectos essenciais do sistema eleitoral, Francisco Rubio LLORENTE, Ob. cit., pp. 142-145.

<sup>63</sup> Pietro VIRGA, *Diritto Amministrativo, Amministrazione locale*, p. 22.

<sup>64</sup> Art.º 43º/1 da LO 5/1985 (v).

As inelegibilidades (*derecho de sufragio passivo*) constam dos art.s 6º e 177º da *Ley Orgánica 5/1985, de 19 de Junio*<sup>65</sup>, com as alterações introduzidas pela *Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero*<sup>66</sup>. As causas de incompatibilidade encontram-se previstas no art.º 178º da mesma LO 5/1985.

A *Junta Electoral Central* é um órgão independente, de funcionamento permanente<sup>67</sup> e *tiene por finalidad garantizar, en los términos de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG), la transparencia y objetividad de los procesos electorales y del principio de igualdad. Está integrada por la Junta Electoral Central, las Juntas Electorales Provinciales, las Juntas Electorales de Zona y, en su caso, de Comunidad Autónoma, así como las Mesas Electorales*.<sup>68</sup> Rege-se pela LO 5/1985 regula o regime eleitoral geral (Título I, Capítulo III – art.s 8º ss), com as alterações introduzidas pela LO 2/2011 e pela *Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local*.<sup>69</sup>

O contencioso eleitoral das candidaturas é dirimido, em instância única, pelos juízos de contencioso administrativo (art.º 49º/3, da LO 5/1985). Excepciona-se o recurso de amparo, para o Tribunal Constitucional, permitido nos termos do art.º 49º/3 da LO 5/1985 *ex vi* art.º 44º/1/a), da Lei Orgânica do Tribunal Constitucional (LOTIC).<sup>70</sup>

No ordenamento jurídico eleitoral espanhol não se encontra prevista norma equivalente à da L 46/2005, relativa a limitação de mandatos autárquicos.

<sup>65</sup> Disponível em BOE núm. 147, de 20 de junio de 1985, páginas 19110 a 19134 (25 pp.).

<sup>66</sup> Disponível em BOE núm. 25, de 29 de enero de 2011, páginas 9504 a 9523 (20 pp.).

<sup>67</sup> “The Spanish Electoral System - Historical Accident, Historical Background” in *The New International IDEA Handbook* © 2005. Disponível in <https://aceproject.org/ace-en/topics/es/onePage> (10.02.2016).

<sup>68</sup> Junta Electoral Central, disponível em <http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/admelectoral> (01.09.2016).

<sup>69</sup> Disponível em BOE núm. 80, de 03/04/1985, Ref.: BOE-A-1985-5392

<sup>70</sup> Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, disponível em BOE núm. 239, de 5 de octubre de 1979, Ref.: BOE-A-1979-23709



iii. A eleição do *maire de la commune*, em França

*A vontade popular delegada nas mãos dos seus legítimos representantes, os deputados (e na Constituição francesa de 1791 também no rei) não define apenas a nação como entidade legitimadora do poder político, ela estabelecia também uma instância representativa desse poder: o Estado. (...) O reino (o território da nação) é uno e indivisível, dividindo-se em departamentos, distritos e cantões (Título II, art.º 1).*<sup>71</sup>

Daqui se pode apreender a evolução que conduziu à estrutura do poder local na França actual.<sup>72</sup> Não se esqueça, todavia, *que a perspectiva dominante em França sempre foi a da centralização, de que são manifestações a preponderância do perfeito e do departamento, a utilização das autarquias pelo estado, por via da delegação (...), bem como a resistência ao reconhecimento de uma cláusula geral das atribuições municipais.*<sup>73</sup>

Porque a divisão territorial e administrativa segue parâmetros para além dos utilizados no nosso sistema político-jurídico, atender-se-á, apenas, à eleição do *maire de la commune*, equipolente ao presidente de câmara nas nossas autarquias locais.

Os eleitores de cada comuna elegem, por sufrágio directo e universal, o conselho comunal.<sup>74</sup> Tanto o *maire* como o presidente do conselho municipal são eleitos por sufrágio indirecto de entre os conselheiros municipais, por sistema eleitoral proporcional corrigido.<sup>75</sup> Segundo Henk van der Kolk<sup>76</sup>, o sistema eleitoral local francês caracteriza-se por ser *proporcional com uma forte perspectiva maioritária*.

---

<sup>71</sup> José Luís Cavaco MONTEIRO, *Federalismo, regionalismo e municipalismo em Portugal (1920-1922)*, p. 15. Disponível em <http://repositorio.ul.pt/handle/10451/477> (15.05.2015)

<sup>72</sup> Pietro VIRGA, *Diritto Amministrativo, Amministrazione locale*, pp15-16 *Il sistema vigente fino al 1982 era caratterizzato da un accentuato centralismo di tipo napoleonico, imperniato soprattutto sull'istituto del prefetto. Ma una profonda riforma è stata attuata sotto la presidenza Mitterans con la L. 2 marzo 1982 n. 82-213 (Loi Defferre).*

<sup>73</sup> José de Melo ALEXANDRINO, ob. cit., pp. 49-50.

<sup>74</sup> João CAUPERS, ob. cit. pp. 278-279.

<sup>75</sup> Code général des collectivités territoriales, art. L2122-4. *Le conseil municipal élit le maire et les adjoints parmi ses membres, au scrutin secret. Nul ne peut être élu maire s'il n'est âgé de dix-huit ans révolus. Les fonctions de maire sont incompatibles avec l'exercice d'une des fonctions électorales suivantes: président d'un conseil régional, président d'un conseil départemental.*

O mandato do *maire* tem a duração de seis anos e não existe limitação de mandatos para a sua reeleição.

Desde 1982 passou a haver uma aproximação ao sistema português, designadamente com a abolição da tutela e da constitucionalização do poder local em 2003.<sup>77</sup>

A *Loi n. 2013-403 du 17 mai 2013* reformou o sistema eleitoral para a eleição dos *conseillers départementaux, municipaux et communautaires*.<sup>78</sup> Nas *communes* com menos de 1000 habitantes aplica-se o sistema de voto maioritário plurinominal a duas voltas, com *panachage*<sup>79</sup>.

- a) À primeira volta, os candidatos são eleitos se conseguirem obter maioria absoluta dos votos expressos nos boletins e o voto de, pelo menos um quarto dos eleitores inscritos;
- b) Não sendo possível, realiza-se segunda volta. Nesta, os candidatos são eleitos por maioria relativa. Em caso de empate de dois ou mais candidatos ao mesmo lugar é eleito o que for mais velho.

Nas *communes* com mais de 1000 habitantes aplica-se o sistema de voto de representação proporcional a duas voltas (listas completas). Não é possível, desta forma, o *panachage*.

- a) Não haverá lugar a segunda volta em caso de maioria absoluta;

---

*Les fonctions de maire sont également incompatibles avec celles de membre de la Commission européenne, membre du directoire de la Banque centrale européenne ou membre du conseil de la politique monétaire de la Banque de France. Tout maire exerçant une fonction le plaçant dans une situation d'incompatibilité prévne par les deuxième et troisième alinéas cesse de ce fait même d'exercer ses fonctions de maire. En cas de contestation, l'incompatibilité prend effet à compter de la date à laquelle la décision juridictionnelle confirmant l'élection devient définitive.*

Disponível em

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633> (10.07.2016).

<sup>76</sup> Henk van der KOLK, ob. cit. p. 856.

<sup>77</sup> José de Melo ALEXANDRINO, ob. cita., p. 50.

<sup>78</sup> Disponível em

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027414225> (01.08.2016).

<sup>79</sup> Os eleitores não têm de votar nos candidatos do mesmo partido político, o que significa que conseguem fazer *panachage*. Henk van der KOLK, ob. cit. p. 852. Ou seja, podem riscar os nomes de candidatos de uma lista e substituí-los por candidatos de outra lista.

b) Há segunda volta nos seguintes casos:

- i. Listas que obtiveram, pelo menos, 10% dos votos expressos;
- ii. Os candidatos de listas com mais de 5% dos votos expressos, não podem apresentar-se à segunda volta mas, podem integrar uma das outras listas.

Nas eleições municipais para estas *communes* aplica-se o sistema maioritário mitigado (representação proporcional da melhor média alcançada) – por ex.º 50,54% a que se atribui o valor de 51%.

O *Conseil d'État*, nas atribuições relativas à jurisdição administrativa, tem a seu cargo o contencioso eleitoral municipal, na qualidade de *Court d'Apell*.<sup>80</sup> O contencioso eleitoral é julgado, em primeira instância, pelos tribunais administrativos (*contentieux ordinaire*).

A *Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques* (CNCCPF), enquanto autoridade administrativa independente (AAI), fiscaliza o financiamento dos partidos políticos bem como a transparência das despesas das campanhas eleitorais.<sup>81</sup> A fiscalização eleitoral durante a eleição é levada a cabo pelo *maire* em exercício e pelos funcionários da *commune* seguindo o respectivo contencioso para os tribunais administrativos com recurso único para o *Conseil d'État*.

Este tipo de administração eleitoral integra-se no modelo de administração eleitoral independente<sup>82</sup>, suportando entidades administrativas e de fiscalização eleitoral autónomas.

---

<sup>80</sup> Disponível em

<http://www.conseil-etat.fr/Tribunaux-Cours/Organisation/Repartition-des-competences-au-sein-de-la-jurisdiction-administrative> (01.08.2016).

<sup>81</sup> Disponível em <http://www.cnccfp.fr/> (01.08.2016).

<sup>82</sup> Stina LARSERUD, “A administração eleitoral independente numa perspectiva internacional (International IDEA)” p 102 e George GATHUKA, *ibidem* (A-WEB), p.112.

iv. A eleição do *sindaco di comuni*, em Itália

A estabilidade da organização territorial e política a nível do poder local é anterior à II Guerra Mundial.<sup>83</sup> Segundo José de Melo Alexandrino, na primeira metade do séc. XX, a Itália caracterizou-se *pela grande estabilidade do modelo organizativo da administração local, o estatismo, a escassa autonomia, a subordinação das comunas às províncias, o maior protagonismo do prefeito (...) [e] a uniformidade do regime*.<sup>84</sup>

Itália é um Estado Regional (art.s 114º e ss da Constituição). Pelo que, antes de se apreciar a eleição do *sindaco di comuni* (correspondente ao presidente de câmara) convém referenciar brevemente o art.º 122º da Constituição Italiana, na redacção actual bem como a *Legge 2 luglio 2004, n. 165*<sup>85</sup>:

*ART. 122. - Il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei Consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi.*

*Nessuno può appartenere contemporaneamente a un Consiglio o a una Giunta regionale e ad una delle Camere del Parlamento, ad un altro Consiglio o ad altra Giunta regionale, ovvero al Parlamento europeo.*

*Il Consiglio elegge tra i suoi componenti un Presidente e un ufficio di presidenza.*

*I consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.*

---

<sup>83</sup> Acerca da evolução histórica, entre outros, Pietro VIRGA, *Diritto Amministrativo, Amministrazione locale*, pp 25 ss. Sobre a evolução da capacidade eleitoral passiva, pp 60-73; Fausto CUOCOLLO, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, pp. 524 ss, especialmente, pp 529-535; Francesco Staderini, *Diritto degli Enti Locali*, pp 34-40, 166-174, 248-258

<sup>84</sup> José de Melo ALEXANDRINO, ob. cita., p. 50.

<sup>85</sup> Disponível em [http://www.lexitalia.it/leggi/1\\_2004-165.htm](http://www.lexitalia.it/leggi/1_2004-165.htm) (15.08.2015).

*Il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto. Il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta.* <sup>86</sup>

A *Legge 2 luglio 2004, n. 165*<sup>87</sup> contém as disposições de execução do comando constitucional contido no art.º 122º da Constituição Italiana, relativamente à inelegibilidades e incompatibilidades dos eleitos nas Regiões. Esta lei foi depois desenvolvida através das *Leggi Regionali* eleitorais como, por exemplo, a L.R. n. 27/2004, contém as *Norme per l'elezione del Consiglio e del Presidente della Giunta regionale di Marche*.

A L 165, de 02.07.2004 trata da limitação de mandatos à capacidade eleitoral passiva de candidatos à presidência das juntas regionais e dos conselhos regionais. No entanto, essa limitação é desenvolvida e regulada através de leis regionais. De acordo com Di Cosimo, tal aconteceu com a *Lr 5/2015* que modificou a lei eleitoral 27/2004 *della Regione Marche recepisce il principio fondamentale relativo al divieto del terzo mandato per i presidenti eletti direttamente*.<sup>88</sup> Tal como aconteceu com a L 46/2005, não se aplicou às eleições regionais imediatamente subsequentes, o que não impossibilitou a candidatura de eleitos anteriormente por duas vezes consecutivas. Para este autor, a medida é mais do que devida, porquanto *il divieto costituisce uno strumento di limitazione del potere politico nella prospettiva – quanto mai opportuna di questi tempi – di evitare eccessi di personalizzazione ai vertici degli esecutivi*.<sup>89</sup> A regra da limitação de mandatos passou a aplicar-se a partir das eleições locais de 2015.<sup>90</sup> A questão foi levada aos tribunais porquanto se suscitaram dúvidas sobre a aplicação directa da L 165/2004. Na verdade, as Regiões legislaram em datas distintas a aplicação da norma e os tribunais, incluindo a *Corte d'appello* decidiram no sentido de serem necessárias leis regionais que pusessem em execução a lei do Parlamento.

---

<sup>86</sup> Disponível em

[http://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/pdf/Costituzione\\_della\\_Repubblica\\_italiana\\_agg2014.pdf](http://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/pdf/Costituzione_della_Repubblica_italiana_agg2014.pdf) (15.08.2015).

<sup>87</sup> Publicada na Gazzetta Ufficiale n. 155 del 5 luglio 2004 (*Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione*).

<sup>88</sup> Giovanni DI COSIMO, “Introduzione e contestuale suspension di un principio fondamentale”, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 2/2015, disponível em [osservatoriosullefonti.it](http://osservatoriosullefonti.it) (10.02.2016).

<sup>89</sup> Giovanni DI COSIMO, *ibidem*.

<sup>90</sup> Os mandatos nas eleições locais em Itália são de 5 anos.

Na base da pirâmide das eleições locais em Itália encontra-se a eleição do *sindaco* e do respectivo *consiglio comunale* (*elezioni amministrative italiane*).<sup>91</sup>

O *sindaco* é eleito por sufrágio universal, directo e secreto. O sistema eleitoral tem em conta o número de habitantes de cada *comuna*.

- a) Nas *comuni* com menos de 15.000 habitantes adopta-se o sistema de maioria simples dos votos válidos expressos. Basta, por isso, um só voto a mais para eleger um candidato;
- b) Nas *comuni* com mais de 15.000 habitantes (10.000 na Sicília) é exigida a maioria absoluta para eleger o *sindaco* (50% mais um).

O eleitor, ao escolher o *sindaco* escolhe igualmente a lista que aquele encabeça. Desta forma escolhe o *consiglio comunale*. Cada eleitor tem direito a um voto para o cabeça de lista à eleição do *sindaco*; um voto relativo a uma lista para o cargo de *consigliere comunale* e o máximo de dois votos preferenciais a favor de outro candidato a *consiglieri* que pertença àquela mesma lista. Esta situação permite a formação de coligações.

As eleições administrativas são fiscalizadas por *commissione elettorale comunale* e *commissione elettorale circondariale* de base regional. A comissão eleitoral comunal tem competências de recenseamento eleitoral e de escrutínio.

A *commissione elettorale circondariale* é constituída com base em decreto do *Presidente della Corte d'appello*.<sup>92</sup>

---

<sup>91</sup> As normas em vigor actualmente, em Itália, relativamente às eleições administrativas são as seguintes: D.P.R. 570/1960; *legge* 53/1990; *legge* 81/1993 (eleição directa do *sindaco* e do Presidente da Província, do *consiglio comunale* e do *consiglio provinciale*); D.P.R. 132/1993; decreto legislativo 197/1996; decreto legislativo 267/2000 (Texto Único da lei sobre o ordenamento dos entes locais) Decreto Legislativo de 18 agosto 2000, n. 267 - Texto único da lei sobre o ordenamento dos entes locais - norma do artigo 31 da *legge* 3 agosto 1999, n. 265 (G.U. n. 227 del 28 settembre 2000, s.o. n. 162/L).

<sup>92</sup> Fontes normativas aplicáveis: *Decreto del Presidente della Repubblica* 20 marzo 1967, n. 223 - *articoli* 12-15, 21-33, *approvazione del testo unico delle leggi per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e la revisione delle liste elettorali*; *Legge* 8 marzo 1989, n. 95 - *articolo* 6, *norme per l'istituzione dell'albo e per il sorteggio delle persone idonee all'ufficio di scrutatore di seggio elettorale e modifica all'articolo 53 del testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali*, *approvato con decreto del Presidente della Repubblica* 16 maggio 1960, n. 570; *Decreto legislativo* 18 agosto 2000, n. 267 - *articolo* 41, *testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*; *Decreto del*

A administração eleitoral italiana é independente e funciona numa estrutura regional. Judicialmente, o contencioso eleitoral é dirimido nos tribunais administrativos regionais com recurso, em última instância, para o *Consiglio di Stato*.

---

*Presidente della Repubblica 14 novembre 2002, n. 313, testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di casellario giudiziale, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti (Testo A); Decreto Legge 11 aprile 2011, n. 37, disposizioni urgenti per le commissioni elettorali circondariali e per il voto dei cittadini temporaneamente all'estero in occasione delle consultazioni referendarie che si svolgono nei giorni 12 e 13 giugno 2011; Legge Regionale 5 dicembre 2013, n. 19 - articoli 21, 34, 35, 36, 38 e 40, disciplina delle elezioni comunali e modifiche alla legge regionale 28/2007 in materia di elezioni regionali circolari; Circulares - Ministero dell'Interno - Direzione centrale per i servizi elettorali - 9 aprile 1998, n. 17/98; modifiche in tema di presidenza delle commissioni e sottocommissioni circondariali; 21 luglio 1999, n. 156/99, commissione elettorale comunale; 14 novembre 2001, n. 178, istituzione dell'Ufficiale elettorale; 4 gennaio 2006, n. 1/2006, commissione elettorale comunale; 26 gennaio 2006, n. 6/2006, problematiche concernenti la nomina della commissione elettorale comunale; 8 gennaio 2008, n. 1/08, articolo 2, comma 30, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008); tenuta e revisione delle liste elettorali. Disponível em <http://autonomielocali.regione.fvg.it/aall/opencms/AALL/Elezioni/GuidaElezAmm/c/c1/> (21.12.2015).*

v. A eleição do *mayor*, em Inglaterra (Reino Unido)

O Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte abrange quatro países, configurando uma União de Estados: Inglaterra, Escócia, País de Gales e Irlanda do Norte. O sistema de Governo constitui-se como uma democracia parlamentar e a forma de Governo corresponde à monarquia parlamentar.

Embora sigam linhas gerais similares, as eleições municipais no Reino Unido têm variantes quer se trate de escolher o *Mayor* da cidade de Londres, de um outro município em Inglaterra, na Escócia ou num dos demais países que o constituem.

Não se mostra razoável, face às motivações deste estudo, desenvolver a questão relativamente a cada uma das mencionadas situações. Pelo que se guarda, aqui, de elencar os dados relativos, em termos gerais, ao sistema eleitoral em Inglaterra.<sup>93</sup>

A tradição do municipalismo tem raízes arraigadas neste Estado e remonta à Idade Média, com especial destaque para a eleição do *Mayor* da cidade de Londres, nessa época. Embora não nos detenhamos na apreciação do seu estudo não havia como evitar a menção.

O padrão estabelecido no séc. XIX para as autoridades locais sofreu a primeira alteração em 1972 com o *Local Government Act 1972*.<sup>94 95</sup>

No entanto, o Direito Eleitoral do Reino Unido tem em uso vários sistemas eleitorais. Ao restringirmos a nossa atenção para os sistemas em vigor em Inglaterra não deixamos de ter presente que – mau grado as alterações promovidas num dos

---

<sup>93</sup> Numa breve alusão de direito comparado, Pietro VIRGA, *Diritto Amministrativo, Amministrazione locale*, pp. 18-19. *La struttura del governo local in Gran Bretagna si ispira essenzialmente al modello binario (Conte e comuni). (... ) Il consiglio municipale è presieduto da un sindaco (Lord mayor) assistito dagli assessori (aldermen)(...).*

*Non esiste in Inghilterra un sistema generale di controllo di legimità e di merito sugli atti degli enti locali, se si accetta il controllo finanziario del Tesoro Treasury( e l'auditing (controllo di gestione) da parte dei ministeri.*

<sup>94</sup> Disponível in

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1972/70/contents> (09.02.2015).

<sup>95</sup> P. P. CRAIG, *Administrative Law*, pp. 115-116.



outros três países que constituem a União – o pilar central da construção jurídica britânica é bastante centralizada e focada no direito inglês.

A estrutura do poder local em Inglaterra é extraordinariamente complexa, pois alberga uma multiplicidade de órgãos, em que os *county and district councils* poderão ser equiparados às assembleias municipais e os *mayors* aos presidentes das câmaras. Por sua vez, as *parishes* – paróquias - corresponderão às unidades mais pequenas, de algum modo reconhecíveis no conceito de freguesia. Relativamente aos *councils* e numa perspectiva histórica, não se vislumbrava uma distinção clara entre o poder legislativo e o executivo. Existe ainda a tradição de trabalho conjunto com o Governo central e a autonomia expressa legalmente não é tão visível na prática, especialmente pelos poderes ministeriais de direcção ou tutela.<sup>96 97</sup>

O poder local em Inglaterra, na ausência de uma Constituição escrita desenvolveu-se estatutariamente. Neste sentido, veja-se Rob Atkinson (e outros)<sup>98</sup> explicando que, *ao contrário do que acontece noutros sistemas de poder local na Europa, não existe no Reino Unido uma carta geral de competências para as autarquias locais*. Na descrição apresentada pelos autores,

*O sistema actual é complexo, compreendendo dois sistemas paralelos (...): um sistema binário no qual as funções são divididas entre condados e distritos, cobrindo 47% da população, e um sistema unitário em que a autarquia tem a responsabilidade de todas as funções do poder local. Há três “tipos” de sistema unitário: distritos metropolitanos, boroughs de Londres e as autoridades unitárias criadas em 1994, responsáveis por todas as funções da autarquia local nas respectivas áreas.*<sup>99</sup>

---

<sup>96</sup> Sobre a evolução do *Local Government*, H. W. R. WADE, *Administrative Law*, pp. 94 ss, bem como P. P. CRAIG, ob. cit., pp. 113 ss.

<sup>97</sup> P. P. CRAIG, ob. cit., p. 117.

<sup>98</sup> Rob ATKINSON, Ian SMITH and David SWEETING, “A governação inglesa em transformação: Um paradoxo de descentralização e (r)ecentralização” pp 59-79, in [www.ces.uc.pt/publicacoes/rccs/artigos/77/RCCS77-059-079-RAtkinson-et-al.pdf](http://www.ces.uc.pt/publicacoes/rccs/artigos/77/RCCS77-059-079-RAtkinson-et-al.pdf) (11.08.2016).

<sup>99</sup> *Ibidem*, pág. 62

A partir da entrada em vigor do *Representation of the People Act 2000*<sup>100</sup> – Lei do Poder Local - promoveu a alteração do sistema de governação local em Inglaterra. Embora não passasse a ser seguido um conceito uniforme, parte dos municípios adoptou o sistema de eleição directa dos presidentes de câmara<sup>101</sup>. Eleição que segue o sistema eleitoral maioritário.

O sistema que começou a ser seguido, a partir do *Localism Act 2000*, promoveu maior responsabilidade do executivo camarário perante os eleitores. Por outro lado levou a governação local para as mãos de um presidente; que se apresenta como a “cabeça” do executivo camarário. O que não obstou a que o poder central continuasse a incentivar a participação activa das comunidades locais na governação das respectivas localidades. Pode dizer-se que o *council* passou a ser encabeçado pelo *mayor*, nem sempre eleito por sufrágio directo mas, com poderes executivos. Mas, assume-se que esta é uma explicação muito simplificada da realidade jurídica local inglesa.

Refira-se que, no domínio de aplicação do *Localism Act 2000* (e nas palavras de João Caupers) os municípios passaram a ter *apenas um órgão colegial deliberativo eleito por sufrágio universal e directo*. Para a constituição do órgão executivo previu-se a existência de *três modelos*:

- a) *Um mayor eleito pelo órgão deliberativo e dois ou mais conselheiros designados por aquele (mayor and cabinet executive);*
- b) *Um membro do órgão deliberativo eleito por este como chefe do executivo e dois ou mais conselheiros também eleitos pelo órgão deliberativo ou designados pelo chefe do executivo (leader and cabinet executive);*
- c) *Um mayor eleito pelo órgão deliberativo e um funcionário da autarquia nomeado para o executivo também pelo órgão deliberativo (mayor and council executive manager).*<sup>102</sup>

---

<sup>100</sup> Disponível em [www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/2/contents](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/2/contents) (10.02.2016)

<sup>101</sup> Rob ATKINSON, Ian SMITH and David SWEETING., *ibidem*, p. 65.

<sup>102</sup> João CAUPERS, “Na fronteira da legitimidade com a eficiência, p. 280.

Apesar desta e das reformas subsequentes, de que faremos menção seguidamente, o poder central continua a dominar o governo local podendo, em último caso (quando o desempenho da autarquia entra em terreno negativo) avocar a si *as funções do governo autárquico*<sup>103</sup>. Esta medida é consequência de um sistema de auditoria designado “Avaliação Global de Desempenho”.<sup>104</sup>

À data da entrada em vigor do Representation of the People Act 2000 encontravam-se em curso estudos que levaram à aprovação do *Electoral Administration Act 2006*.<sup>105</sup> Entre outras alterações promoveu a redução da idade mínima da capacidade eleitoral passiva, de 21 para 18 anos, quer para a Câmara dos Comuns quer para a eleição como Mayor ou Mayor de Londres, entre outros cargos electivos. Exige-se que o candidato complete 18 anos até à data da sua nomeação.

O Localism Act 2011<sup>106</sup> promoveu alterações relativamente aos poderes exercidos pelo poder local em Inglaterra. Uma das medidas levou ao aumento do número de *mayors* eleitos por sufrágio directo e das respectivas competências gerais. A intenção do legislador era a de levar à descentralização de poderes, alocando-os às autarquias locais. Não obstante, a medida teve pouco acolhimento e repercussão no mapa eleitoral local inglês.

A mera descrição simplificada do sistema eleitoral inglês, no que ao direito eleitoral respeita, permite antever a sua extrema complexidade. Impede-nos, outrossim, de dedicarmos uma atenção mais aprofundada a este tema.

Começemos pelo sistema eleitoral inglês – *voting systems* – ou será melhor referir a sua pluralidade. Apenas nos deteremos no que concerne ao poder local inglês, designadamente, no que respeita à eleição dos *mayors*. Nesta eleição estão em vigor dois sistemas de voto: o *First-past-the-post* (maioria relativa com círculos uninominais) e o *Supplementary Vote*. No primeiro sistema, o eleitor escolhe, no boletim de voto, o

---

<sup>103</sup> Ibidem, pág. 67.

<sup>104</sup> Ibidem, pág. 67.

<sup>105</sup> Disponível em [www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/.../ukpga\\_20060022\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/.../ukpga_20060022_en.pdf) (10.02.2016).

<sup>106</sup> Consulta efectuada em [www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/contents/enacted](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/contents/enacted) (10.02.2016).

candidato da sua preferência. Na contagem dos boletins de voto, o candidato que obteve maior número de votos é eleito. No segundo sistema – o utilizado para eleger o *Mayor* de Londres e os *mayors* directamente eleitos de outras localidades de Inglaterra (e do País de Gales), o eleitor indica qual a sua preferência (limitada a dois candidatos) nas colunas constantes do boletim de voto, primeira e segunda preferência. O eleitor pode escolher apenas o candidato da sua primeira preferência caso não pretenda que o voto na segunda preferência possa vir a ser transferido. Se um dos candidatos receber mais de 50% (50 mais um) das preferências de voto é eleito. Caso contrário, os dois candidatos mais votados permanecem e os restantes são imediatamente eliminados. As segundas preferências constantes dos boletins de voto dos candidatos eliminados são então contadas e as segundas intenções que recaíram sobre os candidatos mais votados são transferidas para eles. Realizada esta recontagem, o candidato mais votado é considerado eleito.

Corresponde a um sistema eleitoral de maioria absoluta inicial com transferência de sentido de voto na impossibilidade de designar imediatamente um vencedor. Na segunda contagem é eleito o candidato que obtiver a maioria relativa<sup>107</sup> de votos expressos.

De acordo com o sistema anglo-saxónico da *Common Law*, o Reino Unido não tem um Tribunal Constitucional. Pelo que o contencioso eleitoral é decidido nos tribunais comuns. Apesar da sua estrutura administrativa complexa, pugnou pela existência de meios de controlo das práticas eleitorais criando uma Comissão Eleitoral.

*We are an independent body that was set up by Parliament. We aim (...) modernising the electoral process, promoting public awareness of electoral matters, and regulating political parties. On 1 April 2002, The Boundary Committee for England (formerly the Local*

---

<sup>107</sup> Disponível em <http://www.parliament.uk/about/how/elections-and-voting/voting-systems/> (12.08.2016).

*Government Commission for England) became a statutory committee of The Electoral Commission. Its duties include reviewing local electoral boundaries.*<sup>108</sup>

Compete-lhe o papel de regular e organizar as eleições; proceder à verificação da regularidade das candidaturas, partidárias e apartidárias, bem como ao recenseamento eleitoral e do acto eleitoral. Compete-lhe prestar toda a informação necessária à participação activa dos eleitores no processo eleitoral e garantir a transparência, independência e democraticidade do mesmo. Os ilícitos eleitorais são encaminhados para os tribunais comuns, que têm jurisdição sobre o processo eleitoral.

É um órgão independente criado pelo Parlamento que goza de autonomia orçamental e administrativa, de forma similar à Comissão Nacional de Eleições. Mantém-se, igualmente, em exercício fora dos períodos eleitorais gozando da estabilidade que lhe permite manter o seu papel regulador e promover os actos necessários à modernização dos actos eleitorais e referendários, designadamente, através da formulação de recomendações ao Governo relativamente a propostas de alterações legislativas no domínio do direito eleitoral.

Como pode ler-se na página inicial do domínio da *Electoral Commission*, esta Comissão define-se como *The independent elections watchdog and regulator of party and election finance*.

No Reino Unido, relativamente à limitação de mandatos verifica-se a sua inexistência, no que respeita a qualquer tipo de eleições em Inglaterra incluindo as eleições locais.

---

<sup>108</sup> “Election timetables in the United Kingdom Report and recommendations”, 2003, in [www.electoralcommission.org.uk](http://www.electoralcommission.org.uk) (10.02.2015).

vi. Conselho da Europa – a Carta Europeia de Autonomia Local

A Carta Europeia de Autonomia Local foi ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 58/90, de 23 de Outubro.<sup>109</sup>

Os Estados membros do Conselho da Europa reconheceram a existência de uma multiplicidade de formas de governação local nos diversos países e a impossibilidade de criação de um sistema uniforme. E, essencialmente, a manutenção da prerrogativa do domínio dos Governos sobre o poder local. A este centralismo de raiz jacobina opõe-se a realidade da existência de uma multiplicidade de interesses locais que podem ser mais eficazmente desenvolvidos pelo poder local da comunidade a que respeitam. Reconhecendo a realidade previamente existente, o Conselho da Europa estabeleceu metas de descentralização e autonomia do poder local a serem reconhecidas pelas respectivas legislações internas (artigo 2º da Carta), através do documento assinado em 15 de Outubro de 1985. Bem assim, a eleição directa dos representantes do poder local foi estabelecida como um dos princípios a ser alargado a todos os Estados membros.

O princípio desenvolvido basilarmente implica que, ao poder local competem todos os poderes que pertencem às populações locais em tudo o que não interferir com o Governo central, num apelo à proximidade da Administração às populações (artigo 4º); *dentro dos limites da lei, as autarquias locais têm completa liberdade de iniciativa relativamente a qualquer questão que não seja excluída da sua competência ou atribuída a uma outra autoridade* (artigo 4º/2).

Neste sentido refere Ana Neves, a propósito da autonomia local:

---

<sup>109</sup> Publicado no *Diário da República*, Série I, n.º 245, de 23 de Outubro de 1990, in [https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/565416/details/maximized?p\\_auth=fbf15XjN&tipo\\_facet=Decreto+do+Presidente+da+Rep%C3%BAblica&y=15&q=carta+europeia+de+autonomia+local&x=5](https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/565416/details/maximized?p_auth=fbf15XjN&tipo_facet=Decreto+do+Presidente+da+Rep%C3%BAblica&y=15&q=carta+europeia+de+autonomia+local&x=5) (10.02.2016).

*A Carta Europeia de autonomia local, assentando num acordo comum sobre o conteúdo mínimo ou essencial da autonomia local e favorecendo a aproximação dos diferentes sistemas nacionais, constitui um referente necessário.*<sup>110</sup>

Não trata a Carta da uniformização da autonomia local. Pelo contrário, reconhece a sua diversidade e apela à consagração e ao exercício de uma margem de liberdade dos centros locais relativamente à hegemonia dos poderes centrais. Na década de 80 do século passado, este domínio centralizador colocou em risco a sobrevivência do poder local.<sup>111</sup>

A versão final da Carta revestiu um conteúdo mais programático mas, pretendeu salvaguardar os princípios e direitos que enuncia nos artigos 5º a 11º. Designadamente no que se refere a limites territoriais, adequação funcional de meios à sua disposição, condições de exercício do mandato dos eleitos locais, tipicidade da tutela administrativa, recursos financeiros, direito de associação das autarquias e protecção judicial relativamente ao exercício dos direitos anteriormente enunciados.

No artigo 3º/1 vem definido o conceito de autonomia local:

*Entende-se por autonomia local o direito e a capacidade efectiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob a sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos.*

Ou seja, por um lado concede liberdade de regulamentação e gestão autónoma, embora balizada pelas leis do poder central e, por outro, condiciona e legitima esse exercício ao *interesse das respectivas populações*. E, igualmente delimita o âmbito da autonomia local ao condicionar à existência de comando constitucional ou legal das suas atribuições (artigo 4º). A L 75/2013 veio estabelecer

---

<sup>110</sup> Ana NEVES, “A reorganização da Administração local autárquica”, págs. 4/5, in [www.icjp.pt/.../a\\_reorganizacao\\_da\\_administracao\\_local\\_autarquica\\_ana\\_neves.pdf](http://www.icjp.pt/.../a_reorganizacao_da_administracao_local_autarquica_ana_neves.pdf) (05.02.2015).

<sup>111</sup> Sobre a génese e a *ratio* da Carta Europeia da Autonomia Local, António Cândido de OLIVEIRA, in *Direito das Autarquias Locais*, pp 183/196.

várias formas de delegação de competências do Estado para as autarquias locais, no âmbito da descentralização administrativa cuja execução a Carta visou estabelecer.<sup>112</sup>

O n.º 2 do artigo 3º vem sugerir claramente a necessidade de os órgãos das autarquias locais serem *eleitos por sufrágio livre, secreto, igualitário, directo e universal*. Dizemos sugerir atendendo à premissa, constante do artigo 2º - e que nos levou a considerar a natureza essencialmente programática da Carta -, sobre o dever de reconhecimento *pela legislação interna e tanto quanto possível, pela Constituição* (artigo 2º).

Ainda de acordo com António Cândido de Oliveira, a Carta deixa de lado o binómio Sociedade-Estado e a ideia *de que haveria uma matéria administrativa delimitável denominada «assuntos locais» que não tocava a esfera assuntos do Estado (...)* [perdeu-se] *com a transformação do Estado liberal em Estado social*.<sup>113</sup> Os assuntos locais já não se consideram *residuais* ou *secundários*. Outrossim está em causa *a o exercício, sob responsabilidade própria, de um conjunto significativo de assuntos, a delimitar na massa de tarefas que incumbem à Administração Pública*,<sup>114</sup> de acordo com critérios de proximidade de e às populações

No âmbito do presente estudo esta referência interessa, metodologicamente, para melhor compreender que esta gestão de proximidade só se pode tornar verdadeiramente efectiva por órgãos de poder local eleitos, nos termos invocados no art.º 3º/2 da Carta. Igualmente permite, enquanto Estado que ratificou este instrumento de direito internacional, a motivação das escolhas e decisões que foram tomadas, no futuro subsequente. Particularmente, quanto à *ratio* da alteração do art.º 118º da Constituição operada na VI Revisão e a própria L 46/2005.

---

<sup>112</sup> Neste sentido, Marta PORTOCARRERO. “A tutela administrativa sobre as autarquias locais na Constituição de 1976”, p 69.

<sup>113</sup> António Cândido de OLIVEIRA, *ibidem*, p. 194.

<sup>114</sup> *Ibidem*, p. 195.



Por último refira-se que a expressão consagrada na Carta: “autonomia local” é sinónima de autarquia local, enquanto comunidade local possuidora de direitos e deveres exercidos de forma descentralizada e autónoma relativamente ao poder central.

Como menciona António Cândido de Oliveira, parafraseando Gomes Canotilho e Vital Moreira<sup>115</sup>, a adopção da expressão “autonomia local” encontra-se consagrada na Carta e, igualmente, na Constituição. Até porque se torna mais expressiva do que “autarquia” na compreensão do seu conceito. Outra expressão usada na Constituição é a de “poder local”. No entanto, qualquer destas expressões, mais usada na Carta, ou preferida na Constituição, identifica uma realidade subjacente ao ideal de Estado Democrático moderno. De acordo com Gomes Canotilho, *a autonomia das autarquias locais é, assim, um princípio estruturante da organização política e da organização territorial do Estado. O poder local, tal como contextualizado na Constituição, significa participação no exercício do poder público de entidades territoriais da entidade territorial Estado e dotadas de órgãos representativos democraticamente legitimados que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas (art.º 235º/2).*<sup>116</sup>

Mais uma vez, esta legitimação faz-se por via do sufrágio, nos termos expressos na Constituição e sublinhados na Carta, como constituindo uma garantia essencial do princípio democrático.

---

<sup>115</sup> Ibidem, p. 198.

<sup>116</sup> J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, p. 359.

### 2.1. APRECIACÃO RELACIONAL DO DIREITO ELEITORAL LOCAL

Nos Estados europeus cujo poder local foi objecto de estudo, verificou-se que, durante a pendência de regimes autoritários, a centralização do poder foi o ponto forte, em detrimento da autonomia local. Por esta razão, a autonomia local ganhou relevo ao longo das últimas décadas, à medida que os regimes autoritários caíram dando lugares a sistemas democráticos. Porém, mesmo em países com uma tradição política democrática mais longeva, caso da França, a autonomia do poder local só ganhou importância e relevo a partir da década de 80 do século passado.

Inglaterra, enquanto parte do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, tem uma tradição de governos locais fortes, com aparente descentralização das funções administrativas.<sup>117</sup> No entanto e em última análise depende do governo central, se se concluir pela existência de situações de má administração.

O caso do Brasil deve ser considerado como um exemplo à parte. Durante o período da ditadura (1964-1985), tal como durante o Estado Novo (1937-1945), o municipalismo foi uma fachada num Estado profundamente centralizador. Um pouco à imagem do que aconteceu durante o Estado Novo português (1926-1974). Apenas com a Constituição de 1988 esta dinâmica foi alterada. No entanto, como refere José de Melo Alexandrino,

*marcas fundamentais são o carácter exclusivo do município (em linha de continuidade com a história pré-constitucional comum); a recepção de elementos provenientes do ordenamento português, do francês e do norte-americano; a progressiva federalização do município (...); a cuidada regulação constitucional do município; a fixação de um sistema de governo municipal de matriz presidencialista (...); a inexistência de tutela administrativa.*<sup>118</sup>

A década de 80 do séc. XX trouxe um novo instrumento de direito internacional: a Carta Europeia de Autonomia Local. Pretenderam os membros do Conselho

---

<sup>117</sup> Neste sentido, Pietro VIRGA, *Diritto Amministrativo – Amministrazione locale*, p. 13.

<sup>118</sup> José de Melo ALEXANDRINO, ob. cita., pp. 49-51.

da Europa a realização de uma convergência de políticas estaduais relativamente ao exercício da autonomia do poder local. Como se apreciou, a experiência ao nível do exercício deste poder sofreu as restrições impostas por Estados com fortes tendências centralizadoras e com elevada carga burocrática. A Carta conduziu a um novo padrão de Estado democrático, de tendência descentralizadora, em que há divisão de poderes entre os que compreendem os “assuntos locais” das populações e o que são da administração central. Como realização do princípio democrático, a Carta dá preferência à eleição directa dos órgãos do poder local. Objectivo ainda não totalmente alcançado.

O ponto forte desta investigação; a limitação de mandatos relativamente aos eleitos locais, permite chegar à seguinte conclusão:

Esta limitação é muito circunscrita e, na Europa, além do caso português encontra-se o da Itália. Tanto num caso como no outro as Constituições remetem para a lei o tratamento da questão. No caso italiano e porque se trata de um Estado organizado sob a forma regional, pode entender-se a existência de uma dupla remissão. A Constituição consagra a possibilidade de limitação de mandatos quanto aos eleitos locais, a lei ordinária das duas Câmaras profere o comando com remissão para a lei regional. Em todo o caso, o Tribunal Constitucional italiano tem entendido que, tanto a remissão constitucional como a da lei das duas Câmaras têm de ser transpostas para leis regionais. E recusou a aplicação directa da *Legge 2 luglio 2004, n. 165*, que dispôs sobre a aplicabilidade do art.º 122º/1 da Constituição Italiana.

De outra sorte, no Brasil, a CF/88 dispôs de um comando directamente aplicável quanto à limitação de mandatos em sede de capacidade eleitoral passiva.

### 3. ESTRUTURA SOCIAL PERCURSORA DA NORMA

A nova República criada a partir da Revolução de 1974 promoveu uma renovação social, uma nova tessitura, de corte ideológico absoluto com o Estado que lhe foi pretérito.

O próprio conceito de “autonomia do poder local” veio contrariar o princípio político fortemente centralizador constante da Constituição de 1933 e que foi fio condutor do sistema político subjacente ao Estado Novo.

A devolução de poderes e competências aos entes políticos de base processou-se com a eleição dos seus agentes políticos em 1975. É de notar que a revolução foi executada pelos militares mas, o apoio de base civil foi extraordinariamente expressivo. Depois de uma longa noite em que o povo português se viu à margem das decisões e subalimentado nas suas aspirações, as ideias de liberdade e de conquista de bem-estar social expandiram-se rapidamente.

A década de 70 do séc. XX conheceu um dos momentos em que a explosão social se tornou mais vincada e global. Foi a época de líderes estudantis carismáticos e correspondeu ao início da massificação da cultura. Mais do que nunca os jovens frequentaram as universidades e os movimentos operários agregaram-se no meio de uma conjuntura de crise económica, social e política: guerra colonial; choque petrolífero de 1973; guerra no médio Oriente (Iom Kippur); em 1974, o golpe militar em Chipre e consequente invasão pela Turquia; greves operárias em Espanha e no Reino Unido. A convulsão social impôs o repensar da estrutura sócio-económica criada pelo sistema de *Bretton Woods* no pós-guerra. Como refere Raquel Varela:<sup>119</sup>

*O que impressiona historicamente não é a transformação pacífica das ditaduras em democracias, mas que essa transformação se tenha dado no meio do maior conflito social que a Europa conheceu desde a II Guerra Mundial.*

---

<sup>119</sup> Raquel VARELA, “O fim das ditaduras na Europa do Sul” in *Os anos de Salazar*, vol. 30, 2008, pp 103

Impressiona sobretudo que a revolução social precursora do Estado democrático se tenha resolvido sem guerra. Foi necessário um esforço coerentemente desenvolvido para a solução política e não das armas. Sintetiza esta concretização o texto inicial do Decreto de aprovação da Constituição de 10 de Abril:

*A 25 de Abril de 1974, o Movimento das Forças Armadas, coroando a longa resistência do povo português e interpretando os seus sentimentos profundos, derrubou o regime fascista.*

*Libertar Portugal da ditadura, da opressão e do colonialismo representou uma transformação revolucionária e o início de uma viragem histórica da sociedade portuguesa.*

*A Revolução restituiu aos Portugueses os direitos e liberdades fundamentais. No exercício destes direitos e liberdades, os legítimos representantes do povo reúnem-se para elaborar uma Constituição que corresponde às aspirações do País.*

É um discurso revolucionário, de esquerda, panfletário e visto à distância de 4 décadas, de certa forma, onírico. Discorre numa certa candura que corresponde a um ideário de esperança e florescimento social mas, adequado a um Estado de direito, não a um Estado revolucionário.

### 3.1. 1976 – A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA – A AUTARQUIA LOCAL, NOVO PARADIGMA

A expressão “autarquia” consolidou-se no ordenamento jurídico português na Constituição da República Portuguesa de 1976.

A expressão “autarquia local” envolve todo um sistema de entes administrativos; regiões, municípios e freguesias, tal como se encontram configurados no art.º 236º da CRP.

Em 1974/1975 viveram-se os alvares da Revolução que conduziram à Assembleia Constituinte e à CRP de 1976. Nessa Assembleia digladiaram-se vários projectos e concepções distintas do que deveria constituir a base da nova Constituição. No que que respeita ao conceito de autonomia local estiveram em confronto, nas palavras de António Cândido de Oliveira<sup>120</sup>, *duas concepções muito distintas*.

A primeira concepção de linhas confluentes abrangeu o PS, o PPD e o CDS e pugnou pela autonomia local, consagrando a sua autonomia regulamentar, administrativa e financeira. Apresentaram projectos de descentralização administrativa cujos órgãos seriam eleitos por sufrágio universal, directo, igual e secreto dos órgãos que iriam representar o poder local. Não houve uma concordância absoluta entre estes partidos sobre os vários conceitos nem sobre o nível de autonomia do poder local. Porém, deram primazia ao princípio da legitimidade eleitoral sobre o princípio revolucionário e comungaram de um ideal político-descentralizador.

De outro lado juntaram-se as forças revolucionárias, fortemente apoiadas pela maioria dos membros do MFA, embora com menor expressão representativa eleitoral. Ou seja, aquelas que, de forma pouco democrática, entendiam que o Estado deveria servir a revolução e não o seu contrário. O PCP e o MDP<sup>121</sup> convergiram

---

<sup>120</sup> António Cândido de OLIVEIRA, ob. cit. p. 199

<sup>121</sup> No caso do MDP/CDE a influência da doutrina maoista sobrepunha-se à marxista-leninista que, por sua vez, orientava o PCP.

em projectos que expressavam uma preocupação essencial com a criação de grupos, comissões de base popular, sem ligação expressa (aparentemente) a partidos políticos e em prol da condução do Estado (indistinto entre central e local) para o socialismo. Naturalmente, da análise histórica dos países comunistas existentes na década de 70 do século XX, sobressai um ideário profundamente centralizador no qual o poder local apenas tinha lugar enquanto elemento de base na estrutura orientada para uma cúpula fortemente hierarquizada. Era a mística de “O Poder ao Povo”, conceito elevado à categoria de princípio fundamental e orientador da Constituição.

Nos projectos apresentados à Constituinte quer pelo PCP quer pelo MDP evidenciou-se a dicotomia entre entidades autárquicas propriamente ditas e as assembleias populares que agiriam coordenadamente para o fim comum a alcançar (o socialismo) em conjunto com os órgãos centrais do Estado. Embora não de forma tão evidente quanto se pode apreciar nos projectos do PS, do PPD e do CDS, também estes órgãos e entidades deveriam ser eleitos pelo mesmo tipo de sufrágio; universal, directo, secreto.

A UDP foi mais circunspecta quanto ao princípio da descentralização administrativa embora o previsse de forma contida.

O ponto comum a todos os grupos políticos intervenientes no processo constituinte consistiu na existência de regiões, concelhos (câmaras municipais) e freguesias (juntas de freguesia).

Divergente foi a importância que uns e outros imprimiram ao conceito de autonomia local. Enquanto os partidos do Bloco Central (como viria a ser denominado posteriormente) defenderam uma autonomia local consciente e legitimada eleitoralmente, o PCP, o MDP e a UDP viram no poder local um instrumento da voz do povo, da classe operária. Ou seja, um denominador comum para alcançar o socialismo depois de vencida a luta de classes. No entanto, manifestaram resistência à criação das autarquias locais porquanto as mesmas representavam, para esta facção, um retrocesso e um aquiescer à velha ordem burguesa.

Por último relembra-se que a AC foi eleita a 25 de Abril de 1975, em período crítico do ponto de vista político-militar; pouco mais de um mês sobre o “11 de Março” e num País à beira da guerra civil. Já os seus trabalhos foram concluídos após o “25 de Novembro” (de 1975), que restabeleceu a ordem democrática e promoveu alguma acalmia social. Estes dois acontecimentos, de cariz político e militar, mostram a dissensão existente na sociedade da época e a influência militar que ultrapassou o Conselho de Revolução e o próprio MFA.

Nesta história feita de (des)entendimentos e dos consensos possíveis resultou a conceptualização da autonomia local, essencialmente, nos moldes propostos pelos três partidos com representação maioritária na AC; PS, PPD e CDS. Venceu o princípio da descentralização administrativa e *a consagração da eleição directa para a constituição do órgão executivo colegial (Câmara Municipal) (art.º 252º); o estabelecimento de um órgão consultivo, o Conselho Municipal (art.º 253).*<sup>122</sup>

Ficaram assim constituídas as bases do poder local autónomo na CRP de 1976. Consagrou-se, ainda, um limite material de revisão constitucional quanto à impossibilidade de reversão da autonomia das autarquias locais (art.º 288º/n) da Constituição)<sup>123</sup>. Trata-se de um limite material geral à eliminação das autarquias. Não significa todavia que não se possam eliminar algumas categorias e, porventura, criar outras. Não obstante, constitui reserva absoluta da AR qualquer alteração das autarquias. Pelo que a garantia constitucional é a da salvaguarda de permanência do poder local autónomo. Integra o poder político do Estado.

Embora as revisões constitucionais subsequentes tenham consolidado a autonomia do poder local, designadamente restringindo os poderes de tutela sobre as autarquias locais, houve que aguardar pela VI revisão, em 2004, para que fosse dado o próximo salto qualitativo: o da limitação dos mandatos autárquicos.

---

<sup>122</sup> Sobre esta matéria, António Cândido de OLIVEIRA, ob. cit. pp. 204-211.

<sup>123</sup> Artigo 288.º (*Limites materiais da revisão*) - *As leis de revisão constitucional terão de respeitar: (...) n) A autonomia das autarquias locais; ...*



### 3.2. EVOLUÇÃO JURÍDICO-SOCIOLÓGICA NA FASE DE CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA

O exercício de mandatos políticos executivos tem de ser compaginado com a realidade sociológica evolutiva. Como referem António Vitorino e Mário João de Brito Fernandes, em trabalho anterior (do ano 2000) à alteração do artigo 118º da Constituição:

*O aparecimento de grupos económicos, grupos religiosos, grupos de comunicação social e mistos de todos ou alguns acaba por criar mecanismos de controlo no acesso à democracia mediática. Resta saber se o direito da concorrência da democracia demo-liberal está habilitado a proceder a uma adequada atomização do mercado da democracia mediática.*<sup>124</sup>

A intervenção dos *media* a que, hoje, se juntam as redes sociais, têm um efeito propagandístico que é utilizado não só nas campanhas eleitorais como na promoção contínua dos líderes políticos. A pulverização da informação mediática, especialmente através das redes sociais, atinge um elevado número de potenciais eleitores. Este efeito é particularmente sentido nas faixas mais jovens do eleitorado e tem em conta o carisma do agente político mas, igualmente, a forma como a publicidade é tratada. O efeito da pessoalização do voto atende a factores mediáticos mais do que ao conteúdo da mensagem política e é um fenómeno em crescendo nas duas últimas décadas.

A criação de um líder carismático pode estar subordinada a uma rede de interesses com peso económico relevante. Esta rede, por sua vez, tem poder para condicionar a actuação do agente político eleito colocando em causa a sua independência no exercício do mandato. A perpetuação no cargo através de sucessivas eleições constitui um elemento referencial para estes grupos de interesses.

---

<sup>124</sup> António VITORINO e Mário João de Brito FERNANDES. “A representação da crise da política em Portugal”, p 277.

#### 4. O PAPEL DESEMPENHADO PELA COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES NA VERIFICAÇÃO DA LEGALIDADE DAS CANDIDATURAS

A Comissão Nacional de Eleições é o garante da verificação inicial da legitimidade das candidaturas – em todas as eleições; presidenciais, regionais, dos deputados à Assembleia da República e (conforme nos interessa) nas autárquicas.

Concomitantemente tem a seu cargo a promoção de esclarecimentos sobre os actos eleitorais, para que os cidadãos eleitores tenham a informação esclarecida que o princípio democrático impõe. Promove o procedimento eleitoral desde a fiscalização dos actos de recenseamento eleitoral ao registo das candidaturas. Regula, pois, quer as questões relativas à capacidade eleitoral activa (eleitores) quer à capacidade eleitoral passiva (candidatos).

A sua missão estende-se à verificação e fiscalização dos *mass media* no que concerne à transparência e exercício dos direitos eleitorais em situação de igualdade. Enfim, à legitimidade na utilização dos diversos meios de comunicação social. Realidade que poderá ter de ser novamente analisada e avaliada face à utilização das redes sociais como mecanismo de propaganda.

Conforme se pode ler na página do domínio da Comissão, trata-se de um *órgão superior da administração eleitoral com competência para disciplinar e fiscalizar todos os actos de recenseamento e operações eleitorais para órgãos electivos de soberania, das regiões autónomas e do poder local e para o Parlamento Europeu, bem como no âmbito dos referendos*.<sup>125</sup> A Comissão Nacional de Eleições é o órgão representativo da Administração Eleitoral independente.

Para esse efeito dispõe de um regime de nomeação dos seus membros que são propostos pelos partidos políticos com assento parlamentar. São reconhecidos pela elevada capacidade técnica e idoneidade cívica. Estatuto imposto pela necessá-

---

<sup>125</sup> Disponível em <http://www.cne.pt/content/estatuto-e-composicao> (01.08.2016)

ria independência da sua actuação relativamente ao Executivo e demais poderes políticos ou outros e pela inamovibilidade que caracteriza o respectivo mandato.

Além do mais, a CNE possui independência orçamental e não se encontra sujeita a qualquer forma de tutela como garantia de independência.

Em contraponto, na pendência da execução do mandato encontram-se sujeitos a determinadas incompatibilidades. Sendo certo que o art.º 4º/2 da Lei n.º 71/78, de 27 de Dezembro (Comissão Nacional de Eleições), determina a incompatibilidade do exercício das suas funções com a candidatura *em quaisquer eleições para órgãos de soberania, das regiões autónomas ou do poder local*. E, bem assim, o secretário da CNE é inelegível para os órgãos das autarquias locais (art.º 6º da Lei Eleitoral para os Órgãos das Autarquias Locais - LEOAL, aprovada pela LO 1/2001).

### 4.1. O DECRETO-LEI N.º 621-C/74, DE 15 DE NOVEMBRO E SUAS ALTERAÇÕES

A criação da Comissão Nacional de Eleições (CNE) foi sentida como um imperativo após os meses que se seguiram à revolução. Foi impreterível cortar as amarras com o regime autoritário precedente; o que implicou a criação *ex novo* de toda uma série de estruturas que balizassem e amparassem a constituição do Estado de Direito Democrático. A CNE tornou-se o garante da transparência e lisura de procedimentos tendentes à realização de eleições livres. Com efeito, a CNE foi criada por via legislativa pelo DL 621-C/74, de 15-11 que, ao mesmo tempo, aprovou a Lei Eleitoral da Assembleia Constituinte<sup>126</sup>. Pelo que se tratou de norma anterior à CRP de 1976 e, no entanto, essencial na criação de condições que permitiram a sua estatuição, designadamente pela eleição dos deputados que representaram os cidadãos na Assembleia Constituinte.

Esta situação compreende-se dada a necessidade de informar os cidadãos, bem como regular e garantir a transparência e legitimidade do processo eleitoral que, brevemente iria estar em curso. Com efeito, a data da eleição dos Deputados à Assembleia Constituinte fora agendada inicialmente para o dia 12 de Abril de 1975 (alterada entretanto para o dia 25 de Abril). A Comissão foi constituída por decreto governamental e tomou posse em 27 de Fevereiro de 1975. Ou seja, com pouquíssimo tempo para elaborar e organizar o processo eleitoral.

É de notar, igualmente, que a constituição desta primeira CNE foi regulada no mesmo diploma legal que aprovou a Lei Eleitoral (segunda parte). Não foi autonomizada normativamente fazendo parte, outrossim, da lei em que se decidiu a estrutura do processo eleitoral, a forma de eleição dos deputados, o método aplicável (método *D'Hondt*). Enfim, as grandes linhas em que se iria desenvolver a Democracia no Portugal pós-revolução. E, de igual sorte, para que pudesse ser preparada a primeira eleição autárquica em mais de 40 anos.

---

<sup>126</sup> Dr. Olindo de FIGUEIREDO – “Comissão Nacional de Eleições. Perspectiva histórica”, pp. 15 ss.

A lógica de organização do processo eleitoral instituído pela Lei Eleitoral (DL 621-C/74) mostrou-se, desta maneira, fundamental. Desde logo se fez a distinção entre a fase anterior à própria eleição (essencialmente organizativa), de teor procedimental administrativo e a fase contenciosa, propriamente dita. *Entendeu-se (...) que o contencioso e o ilícito eleitoral deviam ser confiados aos tribunais comuns*<sup>127</sup>. Ou seja, a fase preventiva, de verificação da legalidade das candidaturas, está a cargo da Comissão Nacional de Eleições e a fase punitiva ficou cometida aos ditos tribunais, a quem

*cabe decidir – com independência do poder executivo – os recursos respeitantes às omissões ou inscrições indevidas, à aceitação ou rejeição de candidaturas e, finalmente, às operações de votação e apuramento. A eles competirá também o julgamento dos crimes e transgressões que foram cometidas em relação com o processo eleitoral, desde o recenseamento ao apuramento do resultado da eleição.*<sup>128</sup>

A independência do julgador de que falava a Lei Eleitoral deverá ser contemplada por duas perspectivas. A primeira era subjacente ao peso histórico e sociológico de mais de 40 anos de ditadura e de eleições que nunca foram livres. A segunda tinha em conta a tipologia da constituição da Comissão Nacional de Eleições, cuja pedra basilar foi lançada em pleno período revolucionário e com intervenção e apoio directos do Movimento das Forças Armadas (MFA). Apoio que não se pode alijar dado o contexto social vivido.

Resultado das diatribes político-partidárias de uma época acesa de contestações e turbulência política, numa sociedade que vivia os alvares da liberdade e da democracia, o art.º 18º da referida Lei Eleitoral foi alterado pelo DL 127/75, de 13-3<sup>129</sup>. Passou, assim, o Presidente da Comissão Nacional de Eleições a ter *competência para assegurar o funcionamento eficiente desta, com todos os poderes para o efeito necessários, nomeadamente os de excluir de qualquer sessão ou definitivamente da Comissão os membros que pela*

---

<sup>127</sup> Preâmbulo ao DL 621-C/74, de 15-11, Diário do Governo, série I, n.º 266/1975, pág. 1388-(18).

<sup>128</sup> 20 *Anos de eleições em Democracia*, Ibidem

<sup>129</sup> Diário do Governo n.º 61/1975, Série I de 13.03.1975, pág. 384

*sua conduta dificultassem ou impossibilitassem os respectivos trabalhos. Destas decisões haveria recurso para a Junta de Salvação Nacional*<sup>130</sup>.

Da mesma sorte e porque os membros da CNE incluíam, além de elementos do MFA - em nome de cada um dos ramos das Forças Armadas -, representantes dos vários (e não eram poucos) partidos políticos e pelas constantes guerras verbais que importavam delongas prejudiciais à discussão das respectivas ordens do dia – inviabilizando-as, se a tanto se chegasse -, foi publicado o DL 137-D/75, de 17-3. Veio este diploma legal alterar a redacção do art.º 14º do DL 621-C/74 (estatuto dos membros da Comissão).<sup>131</sup>

Conforme referiu Olindo de Figueiredo, na obra citada:

*Desse modo, muito legislativo, mas muito pouco democrático, se pôs termo ao estatuto de inamovibilidade dos representantes dos partidos na CNE, consignado no artigo 19.º do citado Decreto-Lei n.º 621-C/74. Foi um recado do tipo: “Estás cá enquanto convieres e és despedido quando não satisfizeres”.*

*E assim, por decreto, foram “despedidos” os representantes dos partidos na CNE, para que esta, segundo se lê no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 137-D/75, pudesse “actuar no âmbito específico da sua competência à margem e acima dos órgãos da Administração e das lutas partidárias”.*<sup>132</sup>

Embora drástica, esta alteração conferiu um maior grau de tecnicidade aos elementos da CNE. Decisão que, dadas as circunstâncias, se terá revelado asizada e permitiu melhor parametrização e objectividade decisória.

Nas palavras do Juiz Conselheiro Fernando Costa Soares:

*Reflectindo a instabilidade política que ao tempo se vivia em Portugal, a composição inicial da Comissão foi sucessivamente alterada até que, por eventualidades intrínsecas à sua inicial*

---

<sup>130</sup> 20 Anos de eleições em Democracia, Ibidem, pág. 18

<sup>131</sup> Publicado no *Diário do Governo* n.º 64/1975, 2º Suplemento, Série I de 1975-03-17, págs. 410-(5) a 410-(6)

<sup>132</sup> Dr. Olindo de FIGUEIREDO, pág. 19, Ibidem

*constituição, o Decreto-Lei n.º 137-D/75, de 17 de Março, que deu nova redacção ao art.º 14.º do D.L. n.º 621-C/74, a fixou em termos de se alcançar uma maior eficácia no seu funcionamento.*

*A partir daí a Comissão funcionou sem mais vicissitudes e, em observância do comando do diploma que a criara, dissolveu-se em 1 de Julho de 1975.<sup>133</sup>*

Cumpriu-se a missão desta CNE findo que foi o processo eleitoral, concluído o apuramento geral da eleição e, por fim, escolhidos os representantes da Nação (Deputados à Constituinte) através do primeiro sufrágio universal realizado em Portugal. Como vulgo se diz em acta: “nada mais havendo a tratar” foi dissolvida a primeira Comissão Nacional de Eleições, nos termos do disposto no art.º 15º do DL 621-C/74.

---

<sup>133</sup> Fernando COSTA SOARES (Juiz Conselheiro); *Conferência A Administração Eleitoral Independente*, p. 15.

### 4.2. O DECRETO-LEI Nº 93-B/76, DE 29 DE JANEIRO

A segunda fase da vida da CNE concretizou-se através da publicação do DL 93-B/76, de 29-1.<sup>134</sup>

De acordo com o preâmbulo ao DL 93-B/76, a não inclusão da matéria relativa à CNE no diploma da Lei Eleitoral prendeu-se, tão somente, com «*a realização muito próxima da actualização do recenseamento eleitoral*». Matéria que passou a ser da sua competência de intervenção.

Não tendo chegado a sê-lo, até porque tais funções passaram a estar incumbidas ao Tribunal Constitucional desde a sua criação através da L 28/82, de 15-11, previa aquele decreto-lei o desiderato da sua transformação em tribunal eleitoral.

Durante a sua vigência a composição da CNE não contemplou a inclusão de representantes dos partidos políticos. Apostou-se, desta forma, numa composição com elementos de elevada competência técnica e de elevada craveira moral e ética bem como de independência face ao Executivo. Todavia e dado o seu peso institucional as Forças Armadas continuaram a estar representadas por três membros.

Por outro lado voltou a consagrar-se a inamovibilidade dos membros da Comissão (art.º 7º, n.º 1 do DL nº 93-B/76).

Importa referir esta estatuição da CNE, mais não fosse porque, durante a sua vigência realizaram-se as primeiras eleições autárquicas, as quais tiveram lugar no dia 12 de Dezembro de 1976.

---

<sup>134</sup> Publicado no *Diário do Governo* n.º 24/1976, 1º Suplemento, Série I de 29.01.1976, págs. 228-(3) a 228-(4).



### 4.3. A LEI N.º 71/78, DE 27 DE DEZEMBRO

Esta é a lei que continua a disciplinar e regular a actividade da CNE. Pode dizer-se que, tendo nascido no imediato rescaldo da Revolução e tendo sofrido algumas alterações abruptas quanto aos tempos iniciais, a figura Comissão Nacional de Eleições conseguiu uma estabilização de princípios e actuação que louvam uma Democracia moderna.

Por outro lado conseguiu-se a representatividade das várias forças políticas com assento parlamentar através da participação de membros nomeados pelos partidos políticos. Note-se, porém, que os membros da CNE mantêm *o seu estatuto de inamovibilidade e de independência no exercício das suas funções, mas perde[m] o mandato (...) [se] se candidatarem em quaisquer eleições para órgãos de soberania, das regiões autónomas ou do poder local.*<sup>135</sup>

Não se poderá esquecer que a CNE exerce funções permanentes. Não obstante, não se cuidará neste trabalho de tais funções pois o que se suscita relevante, por ora, é intervenção que tem relativamente à fiscalização da legalidade dos actos eleitorais e à garantia de liberdade de voto dos eleitores bem como à prestação de informação fidedigna às populações. Enfim, todos os procedimentos que há que levar a cabo para garantir que o exercício do direito fundamental de voto não é truncado, violado até. Designadamente, protegendo a transparência e liberdade dos eleitores ao expressarem nos boletins de voto a sua vontade; aquela que todo o cidadão tem o direito de exercer na sua capacidade eleitoral activa.

---

<sup>135</sup> Olindo FIGUEIREDO, ob. cit., pág. 21

### 5. A LEI ELEITORAL DOS ÓRGÃOS DAS AUTARQUIAS LOCAIS

O conceito de autarquia local surgiu como novo paradigma face à experiência histórico-política imediatamente antecedente.

Assim, a primeira Lei Eleitoral Autárquica foi criada pelo DL 701-B/76, de 29-9 que instituiu o regime eleitoral para a eleição dos órgãos das autarquias locais. Foi esta a lei que serviu de esteio à evolução subsequente das quatro décadas seguintes, no que respeita ao Direito Eleitoral das Autarquias Locais.

Esta lei foi sucessivamente alterada pelos seguintes diplomas:

- DL 757/76, de 21-10;
- DL 765-A/76 de 22-10;
- DL 841-A/76, de 7-12;
- L 14-B/85, de 10-7;
- L 110/97, de 16-9;
- LO 1/2001, de 14-8<sup>136</sup>. Esta é a Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais actualmente em vigor, rectificada pela Declaração de Rectificação 20-A/2001, de 12-10 e com as alterações entretanto introduzidas pelos diplomas seguintes: LO 5-A/2001, de 26-11, 3/2005, de 29-8, 3/2010, de 15-12, 1/2011, de 30-11 e 72-A/2015, de 23-7.

---

<sup>136</sup> Regulou a eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais. Revogou:

- a) O Decreto-Lei nº 701-A/76, de 29 de Setembro, bem como as disposições que o alteram;
- b) O Decreto-Lei nº 701-B/76, de 29 de Setembro e todas as disposições que o alteram;
- c) Outras normas que disponham em contrário com o estabelecido na presente lei.

- LO 2/2001, de 25-8<sup>137</sup> <sup>138</sup>, entretanto rectificada pela Declaração de Rectificação n.º 20-A/2001, de 12-10 e alterada pelas LO 5-A/2001, de 26-11; 3/2005, de 29-8, 3/2010, de 15-12, e 1/2011, de 30-11, e L 72-A/2015, de 23-7.

A LO 1/2001, de 14-8 veio regular a eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais além de promover alterações a outros diplomas relativos ao regime eleitoral.<sup>139</sup> Logo nos primeiros artigos da Lei são fixados os critérios atendíveis para a capacidade eleitoral activa e passiva.

O art.º 5º da LO 1/2001 fixa a capacidade eleitoral passiva, ou seja, determina quem pode ser candidato. Jorge Miguéis sintetiza a capacidade eleitoral passiva como constituindo a capacidade de ser eleito e inclui-se *nos Direitos, Liberdades e Garantias de participação política proclamados na CRP, nos artigos 49.º e 50.º*.

*Ambas [a capacidade eleitoral activa e a capacidade eleitoral passiva] integram o denominado «direito de sufrágio», para cujo exercício é imprescindível a inscrição — automática e contínua para os cidadãos nacionais residentes no território nacional — no RE, e constituem a mais importante manifestação do direito dos cidadãos tomarem parte na vida política e na direcção dos assuntos públicos do país e o do direito de acesso a cargos públicos.<sup>140</sup>*

---

<sup>137</sup> Alterou o art.º 66º-A e a epígrafe do art.º 66º-B do regime eleitoral para a eleição dos órgãos das autarquias locais, aprovado pelo DL 701-B/76, de 29-9.

Aditou ao DL 318-E/76, de 30-4, na sua redacção actual, os artigos 76º-A, 76º-B, 76º-C. As referidas alterações visaram alargar a possibilidade de voto antecipado nas leis eleitorais para a Assembleia da República, o Presidente da República, as Assembleias Legislativas Regionais e as autarquias locais aos membros que integram comitativas oficiais de representantes de selecção nacional.

<sup>138</sup> Disponível em:

<http://extranet.legix.pt/default.aspx> (04.08.2016)

<sup>139</sup> Jorge MIGUÉIS et. al. — *Lei eleitoral dos órgãos das autarquias locais, anotada e comentada*. Edição revista e actualizada. De acordo com este autor, a *técnica legislativa, de incorporar num só diploma uma lei eleitoral e alterações a um outro diploma, é bastante questionável, não só do ponto de vista formal, como substancial, pois a lei eleitoral — no caso, a dos titulares dos órgãos das autarquias locais — merecia ter sido objecto de diploma próprio, como sempre aconteceu e, neste caso, por maioria de razão deveria ter acontecido por se tratar de uma lei de valor reforçado*. Anotação 2 ao artigo 1º da LO 1/2001, pág. 47.

<sup>140</sup> Jorge MIGUÉIS et al. Ibidem, pág. 48.

A qualidade de candidato só é garantida *após a formalização da candidatura no tribunal competente e consolidada quando esta é admitida em definitivo pelo juiz*.<sup>141</sup> Pelo que o candidato só o é efectivamente, após passar o crivo das ilegitimidades e incapacidades e, como se verá, da ilegitimidade específica que concretiza a limitação de mandatos. No entanto, há que notar que a capacidade eleitoral passiva depende desde logo da verificação da capacidade activa correspondente. Como refere Jorge Miranda, *só é elegível quem é eleitor (quem não pode o menos não pode o mais)*.<sup>142</sup> Trata-se de uma verificação prévia geral da capacidade eleitoral e, logo, da elegibilidade dos candidatos.

É oportuno, na sede deste estudo, prestar especial atenção às inelegibilidades. O art.º 50º/3 da CRP, no capítulo dos direitos, liberdades e garantias de participação política considera que *a lei só pode estabelecer as inelegibilidades necessárias para garantir a liberdade de escolha dos eleitores e a isenção e independência do exercício dos respectivos cargos*.

A limitação de mandatos integra uma forma de inelegibilidade. Até à VI revisão constitucional, que consagrou a possibilidade, através da alteração da letra do art.º 118º, de se estabelecer a limitação de mandatos por lei da AR, a questão foi fortemente controvertida. Por um lado o direito de ser eleito é um direito fundamental e qualquer restrição à elegibilidade colidiria com a liberdade consagrada no art.º 50º/3 da CRP.

---

<sup>141</sup> Ibidem, pág. 48.

<sup>142</sup> Jorge MIRANDA, “O Direito Eleitoral na Constituição”, p. 473

### 5.1. A LEI 46/2005, DE 29 DE AGOSTO – LIMITAÇÃO DE MANDATOS AUTÁRQUICOS

A L 46/2005, de 29-8 veio estabelecer formas especiais de ilegitimidade con-  
ducentes à incapacidade eleitoral passiva dos candidatos a presidentes dos órgãos  
executivos das autarquias locais (câmaras municipais e juntas de freguesia). Não se  
trata de uma incapacidade eleitoral vitalícia, nem mesmo tendencialmente. Trata-se,  
outrossim, de uma impossibilidade de permanência, de “cristalização” no cargo, legi-  
timada a cada quatro anos por via eleitoral, de um candidato ao órgão executivo au-  
tárquico.

A emergência desta lei tem uma *ratio* e limitações de raiz constitucional.<sup>143</sup> Na  
verdade, a sua aplicação conduz à limitação de exercício de um direito fundamental.  
Pelo que, nos termos do artigo 18º da Constituição, as limitações impostas devem  
restringir-se *ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente*  
*protegidos*.

De outra parte, o artigo 118º da CRP<sup>144</sup> proíbe o exercício, a título vitalício,  
de cargos políticos. Significa, desde logo, que os titulares dos cargos políticos, en-  
quanto representantes do povo, são sufragados pelos cidadãos eleitores através de  
eleições realizadas periodicamente. No caso das eleições locais e de acordo com o  
art.º 75º da L 169/99, de 18-9, o seu mandato é de quatro anos. A eleição por sufrá-  
gio directo e universal é condição *sine qua non* para o exercício dos mandatos políti-  
cos. O que afasta o exercício a título vitalício. Mas não proíbe a candidatura sucessi-  
va ao desempenho dos cargos políticos executivos.

---

<sup>143</sup> Neste sentido, entre outros, veja-se Francisco H. NEVES, “A ratio da limitação dos mandatos autárquicos; a raiz constitucional da Lei n.º 46/2005”, pp. 2 e ss. Disponível em [verbojuridico.net/ficheiros/doutrina/.../francisconeves\\_ratiolimitacaomandatos.pdf](http://verbojuridico.net/ficheiros/doutrina/.../francisconeves_ratiolimitacaomandatos.pdf) (27.12.2015).

<sup>144</sup> A versão original da Constituição previa já esta limitação no art.º 121º. Mas, só com a Lei Constitucional n.º 1/2004 (VI Revisão), o anterior art.º 121º, renumerado anteriormente como 118º, viu alterada a sua redacção. Passou a constar um n.º 2 com a seguinte redacção: *A lei pode determinar limites à renovação sucessiva de mandatos dos titulares de cargos políticos executivos*.

A VI revisão constitucional, ao acrescentar a permissão normativa que determine limites efectivos à “renovação sucessiva de mandatos” abre a porta à génese da L 46/2005.

Com efeito, esta lei, ao executar a permissão concedida pela Constituição garante o carácter temporário dos cargos políticos em questão. Porque, a verdade apurada desde as eleições autárquicas de 1975 é que muitos dos eleitos para os cargos políticos executivos autárquicos continuaram a sê-lo ao longo de décadas, contrariando a natureza temporária daquele desempenho e obstaculizando à rotatividade que os pais da Constituição pretenderam desde o início. A L 46/2005 tem como tema a concretização do princípio da renovação de cargos políticos e, consequentemente, a expressão da proibição da vitaliciedade dos mesmos.

Como esclarecem Alexandre Sousa Pinheiro e Pedro Lomba, *um corolário lógico do princípio da renovação é, como se prevê no n.º 1 [do artigo 118º da CRP], a proibição do exercício a título vitalício de todos os cargos políticos de âmbito nacional, local ou regional*.<sup>145</sup>

Esta limitação levanta outras questões, como a do balizamento dos limites dos direitos fundamentais.<sup>146</sup> O primeiro passo consiste na determinação do que constitui o núcleo essencial dos direitos fundamentais em análise. Como refere Viera de Andrade *está em causa um problema de interpretação das normas constitucionais, que compreende o problema da determinação dos limites imanescentes ou intrínsecos de um direito fundamental*.<sup>147</sup> Estes são os limites absolutos, intocáveis, que têm de ser respeitados pela ordem jurídica. No caso em análise temos o comando constitucional contido no artigo 18º da Constituição que apenas permite a restrição de DLG nos casos indicados expressamente na CRP. Ora, a possibilidade de restrição eleitoral passiva para os órgãos executivos autárquicos encontra-se expressamente prevista no art.º 118º. Parece aceitável que se restrinja esta capacidade passiva para a salvaguarda de outro

---

<sup>145</sup> Alexandre Sousa PINHEIRO e Pedro LOMBA. *Comentário à Constituição Portuguesa, III volume, 1º tomo*, Nota ao art.º 118º, p. 482.

<sup>146</sup> Neste sentido veja-se José Carlos VIERA DE ANDRADE, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, pp. 283 ss.

<sup>147</sup> VIEIRA DE ANDRADE. *Ibidem*, p. 285.

direito igualmente importante e que visa proteger o princípio democrático da renovação dos agentes políticos e a proibição da sua vitaliciedade. Direito que, enunciado no texto constitucional veio a concretizar-se através da L 46/2005 que proíbe a reeleição para um quarto mandato consecutivo dos presidentes de câmara municipal de junta de freguesia.

A discussão que se levantou, nas eleições autárquicas de 2013, foi a de saber se a ilegitimidade provocada pela limitação de mandatos se consubstancia numa ilegitimidade geral ou especial. Desde logo é relativa (especial) no que toca à sua duração, pois apenas se verifica relativamente a um certo lapso de tempo, um mandato de interregno. Resta saber se pode ser considerada absoluta (geral) no que respeita ao território que abrange. Isto é, se respeita a uma ilegitimidade para as eleições autárquicas em todo o território eleitoral ou, apenas, relativamente à circunscrição territorial *em virtude de uma relação especial do candidato com essa área territorial, advinda das funções que nela exerce*.<sup>148</sup> A decisão sobre esta questão prévia prende-se com a dupla limitação dos direitos, liberdades e garantias que refere Vieira de Andrade.

Para João Amaral e Almeida a norma tem de ser apreciada do ponto de vista estritamente jurídico e sem conotações políticas.<sup>149</sup> No artigo que publicou anteriormente<sup>150</sup> tomou posição sobre a interpretação do sentido da L 46/2005. Entende este autor que o que está em causa é a função de presidente de câmara (ou de junta de freguesia). A limitação funcional abarca toda e qualquer autarquia e não apenas aquela onde exerceu três mandatos consecutivos.

Axiologicamente, João Amaral e Almeida concebe três variantes a considerar:

- a) *A combinação restrita: três mandatos consecutivos na mesma câmara municipal implica inelegibilidade apenas nessa câmara municipal:*

---

<sup>148</sup> Jorge MIGUÉIS et al., obra citada, p. 67.

<sup>149</sup> João Amaral e ALMEIDA – “Uma questão exclusivamente jurídica”, disponível em <http://www.advocatus.pt/opini%C3%A3o/8306-uma-quest%C3%A3o-exclusivamente-jur%C3%ADdica.html> (08.06.2015).

<sup>150</sup> João Amaral e ALMEIDA – “A interpretação da Lei n.º 46/2005, de 29 de Agosto: uma questão exclusivamente jurídica”, pp 21 ss.

- b) *A combinação lata: três mandatos consecutivos na mesma câmara municipal implica inelegibilidade em qualquer câmara municipal;*
- c) *A combinação intermédia: três mandatos consecutivos em diferentes (duas ou três) câmaras municipais implica inelegibilidade em qualquer câmara municipal.*<sup>151</sup>

O terceiro axioma exorbita a *ratio* da lei e o que esteve em causa, com efeito, remete-nos para a escolha entre a interpretação restritiva e para a interpretação lata. Importa saber, a final, qual das duas interpretações deve ser valorada.

Este autor desvalorizou, ainda, a celeuma levantada pela utilização da partícula “de” utilizada pela Lei ao referir-se a “presidente de câmara”.<sup>152</sup> De facto, não parece substancial a distinção que alguns autores invocaram, pois o artigo definido “a” não é suficiente para indicar que a limitação se restringe àquela Câmara e não a outras. O contrário – a utilização do artigo indefinido – não é, por si só suficiente para restringir o conceito. O que está em causa é saber se aquela pessoa, em concreto, pode ser candidata a outra autarquia depois de ter cumprido três mandatos consecutivos.

João Amaral e Almeida refere, na parte final do texto que, o que parece estar em causa é *uma emanção do princípio republicano*.<sup>153</sup> Ou seja, o da rotatividade, da renovação de candidaturas que permitam ao maior número possível de cidadãos exercer um mandato político representativo para além de evitar a vitaliciedade relativa ao mesmo exercício. Parece, no entanto, que sendo esta asserção válida para a eleição do Presidente da República (órgão individual), por oposição ao princípio da sucessão hereditária das monarquias e à natureza tendencialmente vitalícia do desempenho das funções, não será necessariamente subjacente à eleição dos órgãos executivos das autarquias.

---

<sup>151</sup> João Amaral e ALMEIDA – “A interpretação da Lei n.º 46/2005...”, *ibidem*, p. 23.

<sup>152</sup> Relativamente ao valor da utilização da partícula de ligação *de* e não *da* parece insubstancial para a interpretação da norma. Neste sentido, igualmente, Marco Caldeira e Tiago Serrão, “A limitação de mandatos executivos autárquicos: uma limitação absoluta”, p. 82

<sup>153</sup> *Ibidem*, p. 31.



Mas, veja-se a opinião de António Cândido de Oliveira e de Ana Gabriela Rocha noutro artigo sobre a questão que levantou tão aguerridas vozes. Mais uma vez é exposta a razão da lei e a dissensão de interpretações possíveis:

*Esta novidade que deveria ter apenas relevância política, traduzindo-se numa profunda renovação de titulares de presidentes de câmara e de presidentes de junta de freguesia, está a ter uma profunda relevância político-jurídica, pois a redacção da lei permite duas interpretações que estão a dividir os juristas. Discute-se, com, efeito, se o art.º 1º, n.º 1 (...) apenas impede a candidatura ao mesmo lugar na mesma autarquia local (...) àqueles que já cumpriram três mandatos consecutivos nessa autarquia, sendo livres de concorrer a outras do país ou se (...), gera uma proibição absoluta (...) [de] se candidatarem aos cargos de presidente de câmara municipal (...) em quaisquer outras autarquias locais.<sup>154</sup>*

Esta questão foi tanto mais relevante, especialmente no que respeitou à reorganização territorial das freguesias e que teve repercussões nas eleições que decorreram em 2013. Houve vários exemplos de freguesias que foram extintas e cujos presidentes se candidataram à união de freguesias resultante. Sobre este assunto ver-se-á, adiante, qual a resposta do TC, no Ac. n.º 494/2013.

Por sua vez, Paulo Otero entende, na linha de Giuseppe Ferrari<sup>155</sup>, que *numa genuína democracia, verificando-se pluralidade e concorrência de candidaturas, nunca pode a capacidade eleitoral passiva comportar qualquer direito a ser eleito.*<sup>156</sup>

O que transformaria a questão da limitação de mandatos numa falsa questão, por desnecessária, uma vez acautelada a legítima e livre concorrência de candidaturas.

Mas, será assim tão fácil? A pluralidade e concorrência de candidaturas podem manifestar-se insuficientes, falíveis, para a garantia das eleições. Falamos, so-

---

<sup>154</sup> António Cândido de OLIVEIRA e Ana Gabriela ROCHA – “Eleições autárquicas de 2013: problemas jurídicos entram na campanha”, pp 3 e ss.

<sup>155</sup> Giuseppe FERRARI, “Elezioni (teoria generale)”, in *Enciclopédia del Diritto*, XIV, pp 640 ss.

<sup>156</sup> Paulo OTERO – “Da limitação à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes de órgãos executivos autárquicos”, p. 93

bretudo de eleições em meios, mesmo que urbanos, em que a disputa entre novos candidatos, face aos que se encontram estabelecidos em funções pode truncar os resultados e fazer com que estes pendam inexoravelmente para o que se encontra “estabelecido”.

O Estado democrático, a pluralidade de candidaturas, a transparência do processo não são suficientes para obstar à política de influências. Especialmente, onde se encontram arraigados hábitos e usos de compadrio, amiguismos e uma ascendência criada ao longo de anos de intervenção política.

Esta discussão mostra quão difícil é a separação do mundo político daquele que se assume como pertencendo exclusivamente à ciência jurídica. E, podemos dizer, o que é o Direito se não a cristalização das normas sociais de conduta? O resultado, a resposta é o que se pretende alcançar nas Conclusões deste trabalho.

Para Paulo Otero, a solução dada através da decisão do TC, de 2013 (Ac. 480/2013) afigura-se como atingindo os objectivos constitucionais relativos ao direito fundamental de participação na vida pública. Para este autor, o referido direito fundamental configura-se, no seu reverso, *como vertente passiva do direito fundamental de sufrágio*.<sup>157</sup> Entende, assim, que o limite se restringe àquela circunscrição territorial e não a qualquer autarquia local.

Já Marco Caldeira e Tiago Serrão entenderam que a limitação de mandatos executivos autárquicos prevista no art.º 1º da L 46/2005 reporta-se às funções exercidas e não, apenas, à circunscrição territorial onde o candidato foi autarca durante três mandatos consecutivos.

Com resultados opostos, estes autores convergem num conceito já exposto por Viera de Andrade,<sup>158</sup> o dos limites imanescentes dos direitos fundamentais. Em análise temos dois direitos fundamentais: o direito de participação na vida pública e

---

<sup>157</sup> Paulo OTERO, “Da limitação à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes de órgãos executivos autárquicos”, p. 96

<sup>158</sup> Viera de ANDRADE, ob. cit., pp 288 ss

a ideia da renovação do princípio de Estado de direito (no entendimento de Jorge Miranda). Ou seja, à partida todos têm direito, *in casu*, à participação política exercendo cargos para os quais são eleitos mas, com a restrição imposta pela necessária rotatividade política. A qual pode estar ameaçada de preclusão pela eleição consecutiva e sem limites a um mesmo tipo de cargo político: o de presidente de órgão executivo autárquico.

Consoante a figura dos direitos imanescentes há um limite substancial, constante do âmago do direito fundamental que não pode ser cerceado pela restrição resultante da aplicação de outro direito fundamental. Os autores que defendem o limite de mandatos restringido à circunscrição territorial onde já exerceram funções até ao limite legalmente imposto utilizam a figura dos limites imanescentes como objectora ao limite de mandatos por motivos funcionais.

### 6. O TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Desde a sua criação em 1982, através da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro<sup>159</sup>, o Tribunal Constitucional foi criado, também, como instância máxima na resolução dos conflitos eleitorais, decorrentes do processo eleitoral.

Decidiu o legislador que não caberia à Comissão Nacional de Eleições o papel de tribunal eleitoral, o qual foi atribuído, outrossim, ao Tribunal Constitucional.

Criado por imperativo constitucional (art.º 244º da Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de Setembro), o TC dispõe, de acordo com o art.º 8º da L 28/82 de *competência relativa a processos eleitorais*. Competência que se desenvolve, essencialmente, como instância de único recurso, designadamente quanto a *julgar os recursos em matéria de contencioso de apresentação de candidaturas e de contencioso eleitoral relativamente às eleições para o Presidente da República, Assembleia da República, assembleias regionais e órgãos do poder local* (art.º 8º/d) da L 28/82).

Quanto ao exercício da competência prevista no referido art.º 8º/d), o TC centremo-nos na parte que respeita à *apreciação de candidaturas (...) relativamente às eleições para (...) [os] órgãos do poder local*. Tratam-se aqui as ilegitimidades e incapacidades eleitorais passivas dos candidatos.

O contencioso de apresentação de candidaturas é regulado pelas disposições contidas no art.º 101º da L 28/82. Neste processo o TC exerce a sua competência como tribunal de recurso único. Na verdade, em sede de coadjuvação dos tribunais comuns à sua actividade, compete àqueles a apreciação, em primeira instância dos pedidos de declaração de ilegitimidade e de incapacidade eleitoral passiva dos candidatos. Assim, em matéria de contencioso de apresentação de candidaturas pertence

---

<sup>159</sup> Tendo sofrido as alterações introduzidas, respectivamente, pelos diplomas seguintes: L 143/85, de 26-11; L 85/89, de 7-9; L 88/95, de 1-9; L 13-A/98, de 26-2 (Declaração de Rectificação n.º 10/98, de 23 de maio), LO 1/2011, de 30-11, LO 5/2015, de 10-4 e LO 11/2015, de 28-8.

ao tribunal da comarca territorialmente competente decidir em primeira instância os pedidos de apreciação de legitimidade e capacidade eleitoral passiva.

O TC é chamado a intervir como instância de recurso único, na sequência das decisões de 1ª instância. Ou seja, da sentença e da decisão sobre a reclamação, ambas decididas no mesmo tribunal.

### 6.1. A JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RELATIVAMENTE À INCAPACIDADE ELEITORAL PASSIVA POR LIMITAÇÃO DE MANDATOS EXECUTIVOS AUTÁRQUICOS

No que respeita à inelegibilidade por limitação de mandatos há a considerar duas fases na jurisprudência do TC. A que antecede a alteração do art.º 118º da Constituição, pela VI revisão constitucional e a que lhe é subsequente. E que, naturalmente, levou à alteração da referida jurisprudência pela existência de conformação constitucional.

Assim e no âmbito da fiscalização preventiva, o TC pronunciou-se em 1991, através do Ac. n.º 364/91<sup>160</sup>, sobre a (in)constitucionalidade da limitação de mandatos autárquicos. A decisão apresentada teve como pressuposto a inexistência de restrição legislativa a um direito fundamental – como viria a ser posteriormente consagrada quer pela alteração do texto do art.º 118 da CRP e correspondente permissão normativa constante da L 46/2005 – estabelecida no art.º 18º da CRP<sup>161</sup>.

A apreciação prévia foi requerida, ao abrigo do disposto no art.º 278º/1/3 da CRP, pelo Presidente da República, relativamente ao art.º 2 do decreto n.º 356/V da AR (projecto de lei do PRD) que dava nova redacção aos n.ºs 2 e 3 do art.º 4º do DL 701-B/76, de 29-9 (LEOAL em vigor àquela data). De acordo com este decreto da AR propunha-se a incapacidade eleitoral passiva *para os cidadãos que exercerem o cargo de presidente da câmara municipal durante três mandatos consecutivos e para os cidadãos que renunciem aos cargos de presidente ou de vereador de câmara municipal*.<sup>162</sup>

A dúvida substancial prendia-se com a possível violação do disposto nos artigos 18º/2/3 e 50º/1/3 da Constituição *na medida em que se entenda poderem não estar a ser respeitados quer os pressupostos materiais de legitimidade constitucional das leis restritivas ao*

---

<sup>160</sup> Publicado no *Diário da República*, Série I-A, n.º 193, de 23.08.1991

<sup>161</sup> VIEIRA DE ANDRADE, ob. cit., p. 289.

<sup>162</sup> Ac. n.º 364/91 – Processo n.º 367/91, publicado no *Diário da República*, Série I-A, n.º 193, de 23.8.1991, pp 4394 ss

*exercício de direitos, liberdades e garantias quer aos limites constitucionais ao estabelecimento de restrições no acesso a cargos electivos. A preocupação da entidade requerente extrapolava a possível violação formal dos preceitos constitucionais invocados. No pedido formulado foi igualmente manifestada a necessidade de que as mesmas correspondam à lógica da Constituição e à vivência consensual dos valores que lhe estão subjacentes.*<sup>163</sup>

Na fundamentação apresentada consideraram-se dois axiomas: o primeiro consistindo a inelegibilidade no contraponto da isenção e independência do eleito. O segundo, no respeito pelo princípio da universalidade dos direitos fundamentais, considerando que o desvio à aplicação de um deles, ou seja, a sua restrição não pode ser excessiva ou inadequada e desproporcional.

Ora, a limitação de mandatos (inelegibilidade) é – não se discorda nem mesmo à luz da actual redacção do art.º 118 da CRP – uma restrição do exercício do direito fundamental de participação política. Considerando a redacção original do art.º 118º, a essência do limite pretendido significou literalmente a existência de um conflito de valores. O TC expendeu ainda, nas fundamentações, a dissemelhança entre a limitação de mandatos do Presidente da República, enquanto órgão de soberania, eleito pessoalmente e cujas competências se encontram elencadas na Constituição. A limitação a dois mandatos consecutivos, no caso do Presidente da República, justifica-se e é ditada *pela necessidade de acautelar uma extrema personalização do exercício das respectivas funções.*

Contrariamente, o presidente da câmara, que não é órgão de *soberania, não é eleito pessoalmente.* É verdade, nas eleições autárquicas, o presidente da câmara é designado enquanto cabeça da lista que ganhou as eleições e preside a um órgão colegial. Pelo que, assim entendeu o Tribunal, não se correriam os riscos inerentes a uma pessoalização do cargo.

---

<sup>163</sup> Ibidem

Foi entendido que a limitação de mandatos eleitorais autárquicos violaria o princípio da proporcionalidade, entendendo que aquela não seria necessária nem adequada face à defesa do princípio da renovação democrática ou, mesmo, do princípio republicano.

Desvalorizou o TC a questão da isenção e independência do exercício do cargo relativamente ao direito fundamental de participação política consagrado constitucionalmente no art.º 50º/3. Entendeu ainda que a aplicação da norma constante do projecto de lei n.º 356/V violava os n.ºs 2 e 3 do art.º 18º da CRP por a restrição imposta ultrapassar o mesmo direito de participação política, afectando o conteúdo essencial deste direito fundamental.

O TC tomou uma posição restritiva quanto ao domínio abrangido pelo direito. Entendeu o Tribunal que o projecto de lei referido atingia os limites de conteúdo imanentes ao direito protegido pela Constituição.<sup>164</sup>

Tendo por premissa a inexistência de norma constitucional que permitisse a limitação dos referidos mandatos e a decisão alcançada, Jorge Miranda pronunciou-se, em anotação ao referido Acórdão. Discordou da decisão tomada pelo TC e entendeu que a mesma não era procedente, particularmente, *porque a restrição se fundaria, em última análise em norma constitucional – o referido princípio do art.º 121º [mais tarde renumerado como art.º 118º]. Depois, porque é o próprio art.º 50º/3, da Constituição (introduzido em 1989) que dispõe que «no acesso a cargos electivos a lei só pode estabelecer as inelegibilidades necessárias para garantir a liberdade de escolha dos eleitores e a isenção e independência do exercício dos respectivos cargos; e a realidade mostra bem quanto uma e outra (...) são afectadas pela persistência das mesmas pessoas nos órgãos de poder, designadamente do poder local.*<sup>165</sup>

Sugeriu que a permanência por longos períodos e transitando de mandato para mandato pode prejudicar, precisamente, o carácter de isenção e imparcialidade que tem de ser subjacente à realização da função.

---

<sup>164</sup> Quanto à figura dos limites imanentes, veja-se VIEIRA DE ANDRADE, ob. cit., pp.292 e ss.

<sup>165</sup> Jorge MIRANDA, “Princípio republicano e poder local”, p. 467.



### 6.2. COMPETÊNCIA EM MATÉRIA ELEITORAL – O CONTENCIOSO DE APRESENTAÇÃO DE CANDIDATURAS

No exercício da sua competência em matéria eleitoral, o TC foi chamado a julgar a questão da limitação dos mandatos autárquicos por aplicação da L 46/2005 na sequência de dois pedidos em sede dos processos n.º 765/2013 e 777/2013. Do primeiro resultou o Ac. n.º 480/2013, que julgou sobre a limitação de mandatos relativamente a um candidato à Câmara Municipal do Porto e do segundo processo, o Ac. n.º 494/2013, que julgou igualmente pela elegibilidade do candidato mas, relativamente à candidatura apresentada para a eleição autárquica para uma Freguesia. Apesar de ambos os Acórdãos conterem decisão favorável aos candidatos, no segundo caso, esteve em causa uma situação de agregação de freguesias e o candidato fora presidente de junta de freguesia de uma das freguesias agregadas ao abrigo da L 22/2012, de 30-5.

Na verdade e, no primeiro caso, esteve em causa uma candidatura, como primeiro nome da lista às eleições autárquicas de 2013 que, caso ganhasse as eleições, levaria à nomeação do candidato que já tinha desempenhado idênticas funções – Presidente da Câmara – noutra autarquia.

O TC julgou elegível o candidato justificando a decisão no facto de a L 46/2005 não ter clarificado se a ilegitimidade era funcional ou meramente territorial. Jogando com a teoria da colisão de direitos e com a metodologia normalmente utilizada, na doutrina, para a resolução destes conflitos foi tecido o entendimento de que *deste modo, a L 46/2005, de 29-8, embora não veja maximizada a sua eficácia limitadora, também não a vê inutilizada, mas antes limitada a casos em que as razões justificativas da sua aprovação se fazem sentir com grande intensidade e que na mesma são inequivocamente contemplados.*

Já no segundo caso, o primeiro candidato da lista apresentada às eleições tinha desempenhado funções de presidente de Junta de Freguesia que, entretanto foi

agregada (na sequência da reorganização administrativa levada a cabo pela aplicação da L 22/2012, de 30-5). Naquelas eleições apresentou-se como candidato (1º da lista) à Junta de Freguesia que resultou da referida agregação. É de referir que cerca de 50% do actual eleitorado correspondeu aos eleitores da anterior Junta de Freguesia.

*O TC concluiu que a limitação à renovação de mandato não se aplica ao presidente de junta de uma freguesia constituída por agregação, que tenha cumprido três mandatos consecutivos numa das freguesias agregadas.*

### 6.3. ELEIÇÕES AUTÁRQUICAS DE 2013 – OS ACÓRDÃOS N.º 480/2013 E N.º 494/2013

O ano de 2013 deu início à aplicação da L 46/2005 porquanto correspondeu às primeiras eleições autárquicas em que os candidatos ao órgão executivo das câmaras municipais e das freguesias deixaram de poder ser reeleitos desde que tivessem cumprido três ou mais mandatos consecutivos (art.º 1º/1 da L 46/2005).

Foram mencionados anteriormente dois Ac. do TC, o n.º 480/2013 e o n.º 494/2013, que julgaram sobre esta especial forma de inelegibilidade, a limitação de mandatos autárquicos.

O Ac. n.º 480/2013 julgou a seguinte situação:

O candidato X à Câmara Municipal do Porto tinha cumprido mais de três mandatos consecutivos como Presidente da Câmara de Vila Nova de Gaia. No uso da legitimidade que lhe é conferida pela LEOAL (Lei eleitoral dos titulares dos órgãos das autarquias locais, aprovada pela LO 1/2001, na actual redacção), o mandatário eleitoral das listas do partido Y interpôs recurso da decisão do tribunal de 1ª instância que julgou o candidato como elegível.

O TC decidiu com base no princípio *in dubio pro libertate* e consagrou a decisão do tribunal de 1ª instância (decisões inicial e da reclamação apresentada). Como refere Alessandro Azevedo<sup>166</sup>, neste caso e, pela aplicação do referido princípio, com uma fundamentação que *peca por ser simplista*, o TC assegurou *a máxima efectividade do direito fundamental que a Lei n.º 46/2005, de 29 de Agosto visa restringir*. Não se trata de repugnar a decisão tomada a final mas, tão só, de defender que a mesma seguisse uma fundamentação teleologicamente mais assertiva. Porque interessa saber qual a razão de ser, o que levou à necessidade de legislar naquele ou noutro sentido e qual foi a permissão constitucional exacta subjacente à restrição de um direito fundamental.

---

<sup>166</sup> Alessandro AZEVEDO, “Anotação aos Acórdãos n.º 480/2013 e n.º 494/2013 do Tribunal Constitucional - A dimensão jurídica do problema da limitação de mandatos”, p. 28

O conflito que o TC preferiu contornar respeita à existência de dois direitos fundamentais cujo exercício simultâneo pode levar ao recíproco conflito. O conflito entre o exercício fundamental de participação política contraposto aos princípios de renovação<sup>167</sup> e de isenção e imparcialidade no desempenho de funções, agora regulado pela limitação de mandatos executivos autárquicos através da L 46/2005.

A lei não clarifica a dimensão da limitação de mandatos. Ficou por decidir se está em causa o seu exercício apenas na circunscrição territorial onde o candidato já exerceu os mandatos (limitação territorial) ou se abrange a função independentemente da autarquia a que se candidata (limitação funcional). E se a permissão para se candidatar a outra circunscrição não continua a afectar o desempenho das funções com respeito pelo princípio da isenção e da imparcialidade.

A alteração da redacção do art.º 118º/2 da Constituição ao conferir permissão ao legislador ordinário no sentido da limitação de mandatos eleitorais autárquicos mostrou um avanço significativo no entendimento do balizamento dos limites imanentes dos direitos fundamentais.

Como referido, as decisões do TC que versaram sobre a legitimidade de candidatos a autarquias onde já tinham exercido, pelo menos, três mandatos consecutivos foram no sentido de que a lei não proibia a sua candidatura em 2013. Num deles, o candidato apresentava-se como cabeça de lista a outra autarquia territorialmente demarcada da anterior. No segundo caso, foi considerado que, através da agregação de freguesias resultou uma nova autarquia. Assim e utilizando como critério conformador a limitação territorial, os candidatos mantinham a legitimidade passiva de voto, podendo ser eleitos.

Ao longo da análise apurou-se a existência de duas correntes opostas no que respeita à interpretação dos limites impostos pela L 46/2005. A favor de uma interpretação

---

<sup>167</sup> Paulo OTERO, *Direito Constitucional Português*, vol. II, 2010, pp 82-83

restritiva (entre outros), Paulo Otero<sup>168 169</sup>, que se opõe à limitação por critérios funcionais, na mesma linha de princípios defendida pelo TC.

Os pedidos formulados junto do TC reclamaram resposta jurisdicional que pudessem levar à melhor interpretação da lei aplicada nos casos concretos discutidos.

Infelizmente, a decisão apresentada pelo Tribunal não ofereceu respostas conclusivas. Pronunciando-se sobre casos concretos assimilou a teoria menos restritiva quanto à legitimidade eleitoral passiva mas que parece menos se adequar à concretização do princípio da renovação democrática.

Todavia, a questão levantada no Ac. 480/2013 assume contornos significativamente distintos dos abordados no Ac. 494/2013. Enquanto no primeiro esteve em causa a candidatura a uma autarquia autonomizada, pré-existente e distinta da anterior; no segundo caso, a candidatura apresentada destinava-se a um novo ente territorialmente demarcado mas constituído em percentagem relevante pela população eleitora da anterior freguesia, agora agregada. Por isso, as soluções deveriam ter sido distintas.

Há a considerar, nas normas constitucionais os seguintes artigos: o art.º 18º/2/3 da CRP, quanto às restrições a impor aos DLG; o art.º 50º, que consagra o direito universal de acesso a cargos públicos; logo o direito de ser eleito com a ressalva constante do n.º 3 que visa *garantir a liberdade de escolha dos eleitores*, por um lado e *a isenção e independência de exercício dos respectivos cargos* por parte dos eleitos; o art.º 118º/2/3 que permite ao legislador ordinário - em consequência da cláusula constante do n.º 3 do art.º 50º e dos n.ºs 2 e 3 do art.º 18º - impor restrições de legitimidade eleitoral passiva. Na concretização do princípio da renovação apresenta-se o princípio da eleição periódica constante do art.º 113º da CRP. Só por si, a *ratio* deste artigo é obstativa à permanência *sine die* em cargo electivo. Entretanto, não havendo limitação de mandatos, o seu alcance pode ser restringido ou

---

<sup>168</sup> Paulo Otero, “Da limitação à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes dos órgãos executivos autárquicos”, p

<sup>169</sup> Paulo Otero, *Direito Constitucional Português*, vol. II, p

mesmo contrariado *ipso facto*. Da interligação das normas constitucionais citadas não é concebível que *ita diis placuit*.

A L 46/2005, por sua vez, ao executar através de lei ordinária as condições limitativas do exercício de cargos electivos estabelece uma ilegitimidade temporalmente relativa, um limite temporal. O que significa que os autarcas anteriormente eleitos por três vezes consecutivas podem ali regressar, ultrapassado o período de afastamento da vida pública.

Não se irá tão longe como a Juíza Conselheira Maria João Antunes, na sua declaração de voto, entendendo que a limitação é funcional e que o art.º 1º/1 da L 46/2005 implica o impedimento de *o presidente de uma câmara municipal ou de uma junta de freguesia que tenha concluído três mandatos consecutivos de se candidatar a qualquer outro município ou freguesia para aí assumir as funções no quadriénio imediatamente subsequente ao último mandato consecutivo permitido*.

Ter-se-á que prestar atenção à referência, feita pelo actual Primeiro-Ministro, segundo a qual estará a ser considerada uma alteração legislativa com vista à eleição directa dos presidentes das juntas metropolitanas. Nesse caso, esta situação terá de voltar a ser analisada. Até porque a dimensão territorial da esfera de influência desses candidatos alterar-se-á.

No entanto e por ora, parece encontrar-se salvaguardada a liberdade de escolha dos eleitores, por um lado, e o princípio da renovação, por outro, impedindo que os autarcas de determinada circunscrição territorial aí permaneçam *ad eternum*. Por outra via, os meios de controlo pós-eleitoral podem ser suficientes e acautelarem a isenção e independência que se impõem aos eleitos.

A situação julgada através da decisão constante do Ac. 494/2013 aparece como substancialmente diferente. Apesar de assim ser, a decisão do TC caminhou em sentido idêntico à da constante no Ac. 480/2013. Com efeito, *conclui-se, consequentemente, que a limitação à renovação de mandato não se aplica ao presidente de junta de freguesia constituída por agregação, que tenha cumprido três mandatos consecutivos numa das freguesias agregadas*. E isto, simplesmente, porque *a nova freguesia (...) é uma realidade autárquica substancialmente diferente em cada um dos*

*elementos essenciais que a Constituição (...) identifica no conceito de autarquia local: circunscrição territorial, agregado populacional, interesses próprios e órgãos próprios representativos.*

A Juíza Conselheira Maria de Fátima Mata-Mouros sintetiza bem a sua discordância na declaração de voto que apresentou. Entendeu que a L 46/2005 *teve como objectivo garantir a liberdade de escolha dos eleitores e evitar a concentração e personalização do poder que poderia decorrer de uma permanência excessiva da mesma pessoa nos referidos cargos.*

A decisão do Tribunal contentou-se com o cumprimento da perspectiva formal: uma freguesia resultante da agregação de freguesias constitui um novo ente local. Situação que resultou da aplicação da L 22/2012, de 30-5 e teve como consequência a redução significativa do número de freguesias, a nível nacional.

Entretanto e mais uma vez, a mera interpretação formal pode conduzir a situações perturbadoras do sentido teleológico da lei de limitação de mandatos. Se, como no caso concreto (e extensível a muitas outras novas freguesias resultantes de processo de agregação), a população eleitora for, maioritariamente, aquela que tinha votado em anteriores eleições determinando a escolha do candidato em questão, não se cumpre a L 46/2005.

Em suma, o TC, jogando com a necessidade de respeitar o princípio da proporcionalidade nos casos de restrição de DLG - na tripla vertente da adequação de meios, da exigibilidade de tomar apenas os que são estritamente necessários à concretização da restrição e na proibição de excesso – minimizou a sua função de garante e socorreu-se de subterfúgios formais. Não resolveu a dúvida que tinha sido suscitada.

Considerando as próximas eleições autárquicas, em 2017, fazemos nossas as palavras de Giovanni Di Cosimo quando disse:

*Il divieto costituisce uno strumento di limitazione del potere politico nella prospettiva – quanto mai opportuna di questi tempi – di evitare eccessi di personalizzazione ai vertici degli esecutivi.*<sup>170</sup>

---

<sup>170</sup> Vd N.R. n.º 98

O Caciquismo, provavelmente, não está morto. E, por muito que se imponham limites legais, barreiras, apenas a mudança de comportamentos poderá levar a uma sociedade verdadeiramente democrática. O que significa a necessidade de uma construção que pode e deve ter intervenção jurídica desde que ande a par do conhecimento político-sociológico.



### 7. CONCLUSÕES

Foram observadas as raízes, as influências históricas, a ambiência político-sociológica subjacente quer à inclusão de princípios constitucionais – como o da renovação em cargos políticos – quer do comando constitucional a concretizar por via legislativa. E, não sendo imperativo dependeu, em boa verdade, da vontade política do legislador de 2005.

Por outro lado contextualizou-se a limitação dos mandatos autárquicos na experiência análoga ou divergente dos países próximos ou com afinidades. Viu-se, igualmente, o papel conciliador que o Conselho da Europa teve ao procurar estabelecer pontos comuns numa realidade tão distinta como a organização do poder local em países com História(s) individualizadas.

Pretendeu-se afastar o ruído que rodeou a aplicação da L 46/2005 – e não faltaram as tomadas de posição de juristas nem a influência dos *media* – e chegou o momento de apresentar a posição que parece mais consentânea com a realidade sócio-política e jurídica portuguesa.

A L 46/2005, ao limitar ao exercício de três mandatos consecutivos a eleição de presidente de câmara (ou de junta de freguesia) toma como princípio que os mesmos mandatos foram exercidos na mesma autarquia. Nada, na Lei, pode levar a concluir que a consecutividade do exercício dos mandatos se encontra alargada a qualquer autarquia. E essa é uma interpretação que não se revela possível, atendendo quer à letra quer ao espírito da norma.

Mas, questiona-se se a permissão para se candidatar a outra circunscrição não afectará o desempenho das funções com respeito pelo princípio de isenção e de imparcialidade.

Não se esqueça que as normas relativas ao direito eleitoral são aquelas que mais têm de político. Com efeito, regulam a estrutura do poder político e são apre-

sentadas e aprovadas pelos Deputados à Assembleia da República, representantes dos eleitores e, eles próprios reguladores dos poderes, das competências e da forma de representatividade dos agentes políticos.

A limitação de mandatos como forma de evitar a vitaliciedade, a permanência dos políticos nas funções que desempenham tem mais do que uma faceta de origem. No caso da limitação de mandatos do Presidente da República – a única que foi aceite desde o início desta era constitucional –, a sua causa prende-se com o corte do poder hereditariamente herdado, comum até nas monarquias modernas. Ergue-se como um dos símbolos do princípio republicano. Ninguém pode exercer as funções de Presidente, sem mandato popular livremente concedido através de sufrágio universal, secreto e directo. Trata-se de um órgão unipessoal de soberania e o candidato apresenta-se aos cidadãos eleitores em nome próprio, a título individual e não como cabeça de lista de um partido ou de um movimento. É o perigo da perpetuação em funções que leva à limitação do exercício das funções através da impossibilidade de as exercer para além de dois mandatos consecutivos.

Os presidentes de câmara ou de junta de freguesia não são, antes de mais, órgãos de soberania. Também não se apresentam para exercer funções como órgão unipessoal e a nível nacional mas, como cabeças de lista para um órgão colegial cujas funções são exercidas numa circunscrição territorial. A natureza de órgão colegial e a inexistência de comando/permissão constitucional nesse sentido, promoveram a decisão do TC contrária a aprovação de lei ordinária que condicionasse os mandatos eleitorais autárquicos. Acresce que não estaria em causa, nestas situações o respeito pelo princípio republicano. Mas esteve em causa outro motivo; o da isenção e imparcialidade no exercício das funções.

O exercício de funções políticas, no qual os eleitos representam a vontade popular, tem de ser ímpoluto e promover o bem comum. É uma missão e não um emprego. O presidente de câmara ou de junta de freguesia não é um funcionário nem um empresário. Ora, assistiu-se, nestas quatro décadas à transmutação do polí-

tico representante dos superiores interesses do povo no político funcionário do partido ou empresário da sua campanha. Desenvolveu-se uma teia de interesses que colocou em risco a isenção e a independência com que as funções políticas são exercidas. A autarquia desenvolve-se como uma empresa e o seu presidente chega a confundir-se com um *CEO*. Propagaram-se interesses privados que põem em causa o interesse comum e o princípio democrático.

Espera-se que no curso das próximas eleições autárquicas, em 2017, seja possível repensar e resolver (com este e outros contributos) as questões pendentes, obscuras e que o TC venha, se for chamado a decidir, a concretizar a clarificação que a AR decidiu não tomar a si. O que deveria ter feito, com a legitimidade da interpretação autêntica e como foi pedido pelo Provedor de Justiça, na Recomendação n.º 1/B/2013.

Teria sido expurgada a dúvida se a AR tivesse ouvido o Provedor de Justiça, na sua clamação:

*A discussão em curso, revelando uma clara ausência de uniformidade de critério na interpretação e aplicação do normativo em causa, não auxilia a serenidade necessária ao diálogo público sobre os problemas que, a nível local, devam ser resolvidas pelas autarquias locais e, nessa medida, careçam da atenção do eleitorado, em momento prévio à sua escolha.*

*O referido efeito potencialmente perturbador da normal decorrência de um processo eleitoral, como aquele que se avizinha, reclama, a meu ver, uma clarificação urgente, mediante ato de vontade parlamentar, democraticamente legitimada, sobre o regime de inelegibilidades para os órgãos executivos das autarquias locais, vertido na Lei n.º 46/2005, no quadro das soluções possíveis à luz da Constituição.*

Nem a AR nem o TC resolveram a questão. Deixou-se pendente um caminho que não habilita a aplicação da lei de limitação de mandatos com a clareza prístina que se impõe.

Que não valha nesta questão a célebre frase de Giuseppe Tomasi di Lampedusa, *Se vogliamo che tutto rimanga come è, bisogna che tutto cambi*.<sup>171</sup>

Nota: A redacção deste trabalho segue as regras anteriores ao acordo ortográfico (AO90).

---

<sup>171</sup> Giuseppe Tomasi di LAMPEDUSA, *Il Gattopardo*, p 25, consultado in [http://followers.altervista.org/Giuseppe\\_Tomasi\\_di\\_Lampedusa\\_-\\_Il\\_gattopardo.pdf](http://followers.altervista.org/Giuseppe_Tomasi_di_Lampedusa_-_Il_gattopardo.pdf) (01.09.2016)

### OBRAS CITADAS

- Alexandrino José de Melo** Direito das Autarquias Locais; Introdução, Princípios e Regime Comum [Secção do Livro] // Tratado de Direito Administrativo Especial / autor do livro Otero Paulo e Gonçalves, Pedro / ed. Edições Almedina S.A.. - Coimbra : Almedina, 2010. - Vol. IV. - ISBN 978-972-40-4313--5.
- Almeida João Amaral e** A interpretação da Lei n.º 46/2005, de 29 de Agosto: uma questão exclusivamente jurídica [Artigo] // Revista de Direito Regional e Local. - Janeiro/Março de 2013. - Direito Regional e Local : Vol. 21. - p. 21 ss. - ISSN: 1646-8392.
- Almeida João Amaral e** Uma questão exclusivamente jurídica [Online] // www.advocatus.pt. - 2 de Agosto de 2013. - 8 de Junho de 2015. - <http://www.advocatus.pt/opini%C3%A3o/8306-uma-quest%C3%A3o-exclusivamente-jur%C3%ADdica.html>.
- Almeida Pedro Tavares de** Eleições e caciquismo no Portugal oitocentista (1868-1890) [Livro]. - Lisboa : Difel, 1991. - ISBN 972-29-0248-2.
- Amado Maria Ataíde e Pinheiro, Alexandre Sousa** Legislação Eleitoral Portuguesa. Textos Históricos «1820-1974» [Livro] / ed. Eleições Comissão Nacional de. - Lisboa : Comissão Nacional de Eleições, 1998. - 1ª : Vol. II : II. - ISBN 972-8438-00-1.
- Andrade José Carlos Vieira de** Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976 - 3ª edição [Livro]. - Coimbra : Almedina, 2006. - 3ª (reimpressão da edição de 2004)). - ISBN 972-40-2231-5.
- Atkinson Rob e al.** A governação inglesa em transformação: Um paradoxo de descentralização e (r)ecentralização [Artigo] // Revista Crítica de Ciências Sociais, 77,. - Junho de 2007.
- Azevedo Alessandro e** publica.pt/pdf/artigos/annotacaodosacordaos.pdf [Online] = Anotação aos Acórdãos n.º 480/2013 e n.º 494/2013 do Tribunal Constitucional - A dimensão jurídica do problema da limitação de mandatos // www.e-publica.pt / ed. Público E-Pública Revista Electrónica de Direito. - 2014. - 8 de Junho de 2015. - www.e-publica.pt. - ISSN 2183-184x.
- Azevedo Julião Soares de** Condições Económicas da REvolução Portuguesa de 1820 [Livro]. - Lisboa : Básica Editora, 1976. - 2ª.
- Caetano Marcello .** Estudos de História da Administração Pública Portuguesa (Organização e prefácio de Diogo Freitas do Amaral) [Livro]. - [s.l.] : Coimbra Editora. - ISBN 972-0644-7.
- Caetano Marcello** O Concelho de Lisboa na crise de 1383-1385 [Artigo] // Anais da Academia Portuguesa de História, II série. - 1953. - Vol. volume IV .
- Caetano Marcello** Os antecedentes da reforma administrativa de 1832 (Mouzinho da Silveira) [Artigo] // Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. - Lisboa : [s.n.], 1968-1969. - Vol. XXII. - p. 7 ss.
- Caldeira Marco e Serrão, Tiago** A limitação de mandatos executivos autárquicos: uma limitação absoluta [Artigo] // Direito & Política. - Lisboa : Diário de Bordo Editores,

Julho/Outubro de 2013. - 1ª. - Limitação de mandatos : Vol. 4. - pp. 80-91. - ISSN: 2182-7583.

**Caupers João** Na fronteira da legitimidade com a eficiência – Lição das provas de agregação [Artigo] // Themis. - 2004 (ano V). - Vol. 8. - pp. 251-281. - ISBN 972-40-2163-7.

**Coelho Maria Helena da Cruz** O Poder Concelhio em tempos medievais - o “deve” e “haver” historiográfico [Artigo] // Revista da Faculdade de Letras, HISTÓRIA. - Porto : [s.n.], 2006. - Vols. 7, III série. - pp. 19-34.

**Comission The Electoral** Election timetables in the United Kingdom - Report and recommendations [Relatório]. - Londres, UK : The Electoral Commission 2003, 2003. - ISBN: 1-904363-20-2.

**Costa Soares Juiz Conselheiro Fernando** 40 anos da Comissão Nacional de Eleições – conferência A Administração Eleitoral Independente, integrada nas comemorações dos 40 anos da Comissão Nacional de Eleições [Conferência]. - Lisboa : Comissão Nacional de Eleições, 2015.

**Craig P. P.** Administrative Law [Livro]. - Londres : Sweet & Maxwell, 1994. - 3ª. - ISBN 0-421-51000-5.

**Cunha Mafalda Soares da e Fonseca, Teresa,** Os Municípios no Portugal Moderno: Dos forais [Livro]. - Évora : Edições Colibri e CIDEHUS / UE – Centro Interdisciplinar de História, Culturas e Sociedades, 2005. - ISBN 972-772-526-0.

**Cuocolo Fausto** Istituzioni di Diritto Pubblico [Livro] / ed. A. Giuffrè Editore S.p.A. Milano. - [s.l.] : Giuffrè Editore, 1990. - 6ª revista e actualizada. - ISBN 88-14-02687-4.

**Di Cosimo Giovanni** Introduzione e contestuale suspension di un principio fondamentale [osservatoriosullefonti.it] = Osservatorio sulle fonti. - 2015. - Vol. 2/2015.

**Ferrari Giuseppe, Elezioni (teoria generale), in Enciclopédia del Diritto** Elezioni (teoria generale) [Secção do Livro] // Enciclopédia del Diritto. - Milano : [s.n.], 1965. - Vol. XIV.

**Ferreira Manoel Rodrigues** A Evolução do Sistema Eleitoral Brasileiro [Livro]. - [s.l.] : Tribunal Superior Eleitoral, Secretaria de Documentação e Informação, 2005. - 2ª edição revista e alterada.. - ISBN 85-86611-31-X.

**Figueiredo Dr. Olindo de** Comissão Nacional de Eleições. Perspectiva histórica - 20 anos de eleições em Democracia – Colóquio integrado nas comemorações do XX aniversário da Comissão Nacional de Eleições, 20 Janeiro 1995 [Conferência]. - Lisboa : Comissão Nacional de eleições, 1995.

**Filipe António** O Referendo na Experiência Constitucional Portuguesa [Livro]. - Coimbra : Almedina, 2016. - 1ª. - 978-972-40-6398-0.

**Gathuka George** A Administração eleitoral independente numa perspectiva internacional (A-WEB) [Conferência] // 40 anos CNE - Conferência A Administração Eleitoral Independente / ed. Eleições Comissão Nacional de. - Lisboa : Comissão Nacional de Eleições, 2014. - pp. 109-120. - ISBN 978-972-8438-05-0.

- Gomes Canotilho J. J.** Direito Constitucional e Teoria da Constituição [Livro]. - Coimbra : Almedina. - ISBN 972-40-1647-1.
- Gomes Canotilho J. J. e Vital Moreira** Fundamentos da Constituição [Livro]. - Coimbra : Coimbra Editora, 1991. - 1ª. - ISBN 972-32-0474-6.
- Gomes Carla Amado** A eleição do presidente da câmara municipal em Portugal [Artigo] // O Direito / ed. JuriDireito. - Lisboa : JuriDireito - Edições Jurídicas, Outubro-Dezembro de 2001 (ano 133º). - 1ª. - Direito Local : Vol. IV. - pp. 895-906.
- Justiça Provedor de** Recomendação n.º 1-B/2013 [http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Rec\_1B2013.pdf]. - 2013.
- Kolk Henk van der** Sistemas eleitorais locais na Europa ocidental [http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1218711783U9jDU8on7Hc62SJ8.pdf] = *Análise Social*. - 2005. - Vol. LX (177).
- Larserud Stina** A Administração eleitoral independente numa perspectiva internacional (International IDEA) [Conferência] // 40 anos CNE - Conferência A Administração Eleitoral Independente / ed. Eleições Comissão Nacional de. - Lisboa : Comissão Nacional de Eleições, 2014. - pp. 98-108. - ISBN 978-972-8438-05-0.
- Legix** Legislação [http://extranet.legix.pt/default.aspx]. - 4 de Agosto de 2016.
- Llorente Francisco Rubio** Defectos de forma [Artigo] // *Revista Española de Derecho Constitucional* / ed. Presidencia) Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (Ministerio de la. - Madrid : Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología, Janeiro-Abril de 2014. - Direito Constitucional : Vol. 100. - pp. 133-165. - ISSN 0211-5743.
- Lopes Fernando Farelo** Caciquismo e Política em Portugal: Uma perspectiva sobre a Monarquia e a I República [Artigo] // *Sociologia - Problemas e Práticas* / ed. Guerreiro Maria D.. - Lisboa : CIES - IUL, 1991. - 1ª. - Eleições, Caciquismo, 1890-1926 : Vol. 9. - pp. 127-137. - ISSN: 0873-6529.
- Lusa Agência** Lei de limitação de mandatos sem clarificação. - [http://www.rtp.pt/noticias/politica/lei-de-limitacao-de-mandatos-sem-clarificacao\\_n631533](http://www.rtp.pt/noticias/politica/lei-de-limitacao-de-mandatos-sem-clarificacao_n631533) : [s.n.], 27 de Fevereiro de 2013.
- Maltarollo Adriano de Sousa – Sistema Eleitoral Brasileiro: Estudo do Caso das Inelegibilidades, – Curso de Mestrado em Ciência Política,** Sistema Eleitoral Brasileiro: Estudo do Caso das Inelegibilidades [Relatório] : Curso de Mestrado em Ciência Política. - [s.l.] : IPOL – Instituto de Ciência Política, Brasília – DF, 2006.
- Martínez Maria Antonia Arias** El Municipalismo democrático en España: reflexiones sobre el estado de la cuestión [Artigo] // *Questões Atuais do Direito Local* / ed. Local Associação de Estudos de Direito Regional e. - Braga : AEDRL, Julho/Setembro de 2014. - Direito Local : Vol. 3. - pp. 75-94. - ISSN 2183-1300.
- Mateo Ramón Martín** Manual de Derecho Administrativo [Livro]. - Madrid : Editorial Trivium, S.A., 1996. - 18ª. - Administração Local. - ISBN 84-7855-781-4.
- Miguéis Jorge et. al.** Lei Eleitoral dos órgãos das autarquias locais, anotada e comentada. Edição revista e actualizada [Livro]. - Lisboa : INCM, 2014. - 978-972-27-2312-1.

- Miranda Jorge** Princípio republicano e poder local [Artigo] // Direito. - [s.l.] : SIPEC, S.A. , Julho-Setembro de 1992. - Limitação de mandatos : Vol. III. - pp. 464-467.
- Miranda Jorge** Sobre a Comissão Nacional de Eleições [Artigo] // O Direito. - [s.l.] : SIPEC, S.A., Julho/Setembro de 1992. - Vol. III. - pp. 329-336.
- Miranda Jorge**, O Direito Eleitoral na Constituição, Leal, António da Silva et alia, [Livro]. - Lisboa : Coimbra Editora, 1978.
- Monteiro José Luís Cavaco** Federalismo, regionalismo e municipalismo em Portugal (1920-1922) [ <http://hdl.handle.net/10451/477>] = Mestrado em História Contemporânea, Universidade de Lisboa, Faculdade de Letras, Departamento de História. - Lisboa : [s.n.], 2009. - Tese de mestrado, História Contemporânea, Universidade de Lisboa, Faculdade de Letras, 2009.
- Neves Ana** A reorganização da Administração Local Autárquica [Online] = “A reorganização da Administração local autárquica” // [www.icjp.pt](http://www.icjp.pt). - 5 de Fevereiro de 2015. - [www.icjp.pt/.../a\\_reorganizacao\\_da\\_administracao\\_local\\_autarquica\\_ana\\_neves.pdf](http://www.icjp.pt/.../a_reorganizacao_da_administracao_local_autarquica_ana_neves.pdf).
- Neves Francisco H.** Ratio da limitação de mandatos [Online] = A ratio da limitação dos mandatos autárquicos // [verbojuridico.net](http://verbojuridico.net). - [verbojuridico.net/ficheiros/doutrina/.../francisconeves\\_ratiolimitacaomandatos.pdf](http://verbojuridico.net/ficheiros/doutrina/.../francisconeves_ratiolimitacaomandatos.pdf).
- Nicolau Jairo Marconi e Schmitt, Rogério Augusto** Sistema eleitoral e sistema partidário [Artigo] // Lua Nova. - Vols. n.º 36-95.
- Nogueira J. A. Duarte** A estrutura administrativa dos municípios medievais. Alguns aspectos [Artigo] // Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa / ed. UL Faculdade de Direito da. - Lisboa : Faculdade de Direito da universidade de Lisboa, 1984. - Direito Local : Vol. XXV. - pp. 248-316.
- Oliveira António Cândido de** Direito das Autarquias Locais [Livro]. - [s.l.] : Coimbra Editora, 1993.
- Oliveira António Cândido de** Direito das Autarquias Locais [Livro]. - [s.l.] : Coimbra Editora, 1993. - ISBN 972-32-0632-3.
- Oliveira António Cândido de e Rocha, Ana Gabriela** Eleições autárquicas de 2013: problemas jurídicos entram na campanha [Artigo] // Revista de Direito Regional e Local. - Janeiro/Março de 2013. - Direito Regional e Local : Vol. 21. - p. 3 e ss. - ISSN: 1646-8392.
- Oliveira António Cândido de** Os processos de reforma do poder local: desenvolvimentos recentes [Artigo] // Questões Atuais de Direito Local. - Braga : Associação de Estudos de Direito Regional e Local, Julho/Setembro de 2014. - AEDRL. - Direito Local : Vol. 3. - pp. 35-61. - A administração municipal no Estado Novo (1926-1974). - ISSN 2183-1300.
- Oliveira Noelle e Rodrigues, Léo** Como funciona o sistema eleitoral brasileiro? [Online] // Portal EBC.
- Otero Paulo** Da limitação à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes de órgãos executivos autárquicos [Artigo] // Direito e Política. - pp. 93-105.



- Otero Paulo** Direito Constitucional Português – vol. II, Organização do Poder Político [Livro]. - Coimbra : Almedina, 2010. - Vol. II. - ISBN 978-972-40-4185-8.
- Parliament United Kingdom** About elections and voting systems [Online] // <http://www.parliament.uk/about/how/elections-and-voting/voting-systems/>. - 2016. - <http://www.parliament.uk>.
- Pinheiro Alexandre Sousa e Lomba, Pedro** Comentário à Constituição Portuguesa [Livro]. - Coimbra : Almedina, 2008. - Vols. III - 1º tomo : p. 481 ss. - Coordenação: Paulo Otero. - ISBN 978-972-40-3487-4.
- Portocarrero Marta** A tutela administrativa sobre as autarquias locais na Constituição de 1976 [Artigo] // Questões Atuais de Direito Local / ed. Local Associação de Estudos de Direito Regional e. - Braga : AEDRL , Julho/Setembro de 2014. - Direito Local : Vol. 3. - pp. 63-71. - ISSN 2183-1300.
- Project ACE** The Spanish Electoral System - Historical Accident, Historical Background [<https://aceproject.org/ace-en/topics/es/onePage>] = The New International IDEA Handbook / ed. Assistance International Institute for Democracy and Electoral. - 2005.
- Segado Francisco Fernandez** La Jurisdiccion Constitucional en España [Livro]. - Madrid : Dykinson, 1984. - 1ª. - ISBN 84-86133-05-X.
- Silva Francisco Ribeiro da** História de Portugal, FILIPE II E PORTUGAL [Secção do Livro].
- Sobral José Manuel e Pedro Ginestal Tavares de Almeida** Caciquismo e poder político. Reflexões em torno das eleições de 1901 [Artigo] // Análise Social. - [s.l.] : ICS - Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 1982. - 1ª. - Vols. XVIII (3º,4º,5º). - pp. 649-671.
- Staderini Francesco** Diritto degli Enti Locali [Livro]. - [s.l.] : CEDAM Padova, 1991. - ISBN 88-13-17288-5.
- Varela Raquel** O fim das ditaduras na Europa do Sul [Secção do Livro] = 1974, o povo é quem mais ordena // Os anos de Salazar / autor do livro al. António Costa Pinto et / ed. (coordenador) António Simões do Paço. - Lisboa : Planeta DeAgostini, 2008. - 1ª : Vol. 30 : 30. - ISBN 978-989-609-822-3.
- Virga Pietro** Diritto Amministrativo - Amministrazione locale [Livro] / ed. editore Giuffrè. - [s.l.] : Giuffrè editore - Milano, 2002. - 4ª revista e actualizada : Vol. 3. - La quarta edizione dell'opera tiene conto delle innovazioni introdotte dalle tre leggi Bassanini e, soprattutto, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267) e della riforma del titolo V della Costituzione. - Isbn - id 9788814099069.
- Vitorino António e Fernandes, Mário João de Brito** A representação da crise da política em Portugal [Artigo] // Análise Social, (154-155). - 2000. - Vol. vol. XXXIV. - pp. 259-313. - <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1218810533C0sWJ9yo7Zm40NQ4.pdf>.
- Wade H. W. R.** Administrative Law [Livro] / ed. Oxford Verbatim Ltd. - [s.l.] : Oxford University Press, 1982. - 5ª. - ISBN 0-19-876139-2.
- Wolkmer Antonio Carlos** Pluralismo giuridico e costituzionalismo brasiliano [Artigo] // Diritto Pubblico Comparato ed Europeo / ed. europeo Associazione di Diritto pubblico

## Limitação de Mandatos Autárquicos

[a Lei n.º 46/2005, de 29 de Agosto] - Até quando o caciquismo em Portugal? –

---

comparato ed. - Bolonha : Il Mulino, 2012. - Il Mulino. - Direito Constitucional : Vol. II. - ISBN/EAN 9-788834-826515.

## Limitação de Mandatos Autárquicos

[a Lei n.º 46/2005, de 29 de Agosto] - Até quando o caciquismo em Portugal? –

### FONTES LEGISLATIVAS

Portugal	Espanha	França	Itália	Brasil	Reino Unido
Lei de 20 de Julho de 1822	Constituição de 1978	Constituição francesa de 1791	Constituição Italiana 1947	Código Eleitoral (aprovado pela Lei Federal n.º 4737, de 15.07.1965)	1832 First Reform Act
Constituição de 1822	LO 5/1985	Constituição francesa de 1958	Decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570	Constituição Federal de 1988	Local Government Act 1972
Decreto de 5 de Abril de 1823	L. 7/1985	Loi 2 marzo 1982 n. 82-213 (Loi Deferre).	Decreto del Presidente della Republica 20 marzo 1967, n. 223	Lei Complementar n.º 64, de 18 de Maio de 1990	Representation of the People Act 2000
Carta Constitucional, 1826	LO 2/2011	Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République	Legge 8 marzo 1989, n. 95		Electoral Administration Act 2006
Código Administrativo de 1836	Lei 27/2013, de 27-12	Code général des collectivités territoriales, art. L2122-4	Legge 53/1990		Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009
Constituição de 1838		Loi n. 2013-403 du 17 mai 2013	Legge 81/1993		Localism Act 2011
Código Administrativo de 1842			D.P.R. 132/1993		
Código Administrativo de 1878			Decreto Legislativo 197/1996		
Código Administrativo de 1886			Legge 3 agosto 1999, n. 265		
Código Administrativo de 1895			Decreto Legislativo de 18 agosto 2000, n. 267		
Código Administrativo de 1896			Decreto del Presidente della Republica 14		

## Limitação de Mandatos Autárquicos

[a Lei n.º 46/2005, de 29 de Agosto] - Até quando o caciquismo em Portugal? –

Constituição de 1911	novembre 2002, n. 313 Legge 2 luglio 2004, n. 165
L 3, de 3 de Julho de 1913	L.R. n. 27/2004
L 88, de 7 de Agosto de 1913	Legge Regionale 28/2007
Código Administrativo de 1913	Decreto Legge 11 aprile 2011, n. 37
L 62, de 23 de Junho de 1916	Legge Regionale 5 dicembre 2013, n. 19
Decreto 11875, de 13.07.1926	Lr 5/2015
Constituição de 1933	Legge 6 maggio 2015, n. 52
L 1940, de 3 de Abril de 1936	
Código Administrativo de 1936	
DL 621-C/74, de 15-11	
DL 127/75, de 13-3	
DL 93-B/76, de 29-1	
DL 318-E/76, de 30-4	
DL 701-B/76, de 29-9	
DL 757/76, de 21-10	
DL 765-A/76 de 22-10	
DL 841-A/76, de 7-	

## Limitação de Mandatos Autárquicos

[a Lei n.º 46/2005, de 29 de Agosto] - Até quando o caciquismo em Portugal? –

---

12

Lei n.º 71/78, de 27 -

12

L 28/82, de 15-11

L 14-B/85, de 10-7

Decreto do Presiden-

te da República n.º

58/90, de 23-10

L 110/97, de 16-9

L 169/99, de 18-9

LO 1/2001, de 14-8

LO 2/2001, de 25-8

LO 5-A/2001

LO 3/2005, de 29-8

LO 3/2010, de 15-12

LO 1/2011, de 30-11

L 22/2012, de 30-5

L 75/2013, de 12-9

LO 72-A/2015, de

23-7

## Limitação de Mandatos Autárquicos

[a Lei n.º 46/2005, de 29 de Agosto] - Até quando o caciquismo em Portugal? –

### DOMÍNIOS WEB CONSULTADOS

<http://www.tre-sc.jus.br/site/eleicoes/eleicoes-majoritarias-e-proporcionais/app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.doc?path...fich=pjl34-X.doc&Inline=true>  
<http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626d6c7561574e7059585270646d467a4c316776644756346447397a4c334271624449344c5667755a47396a&fich=pjl28-X.doc&Inline=true>  
<http://autonomielocali.regione.fvg.it/aall/opencms/AALL/Elezioni/GuidaElezAmm/c/c1/>  
<http://extranet.legix.pt/default.aspx>  
<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=21/05/1990>  
<http://repositorio.ul.pt/handle/10451/477>  
<http://repositorio.unb.br/handle/10482/6448>  
[http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/6448/1/2006\\_Adriano%20de%20Sousa%20Maltarollo.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/6448/1/2006_Adriano%20de%20Sousa%20Maltarollo.pdf)  
<http://www.advocatus.pt/opini%C3%A3o/8306-uma-quest%C3%A3o-exclusivamente-jur%C3%ADdica.html>  
<http://www.cnccfp.fr/>  
<http://www.cne.pt/content/estatuto-e-composicao>  
<http://www.conseil-etat.fr/Tribunaux-Cours/Organisation/Repartition-des-competences-au-sein-de-la-jurisdiction-administrative>  
[http://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/pdf/Costituzione\\_della\\_Repubblica\\_italiana\\_agg2014.pdf](http://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/pdf/Costituzione_della_Repubblica_italiana_agg2014.pdf)  
<http://www.ebc.com.br/noticias/politica/2013/07/como-funciona-o-sistema-eleitoral-brasileiro>. Disponível em <http://www.brasil.gov.br/governo/2010/09/processo-eleitoral>  
<http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/admelectoral>  
[http://www.lamoncloa.gob.es/documents/constitucion\\_es1.pdf](http://www.lamoncloa.gob.es/documents/constitucion_es1.pdf)  
[http://www.lexitalia.it/leggi/l\\_2004-165.htm](http://www.lexitalia.it/leggi/l_2004-165.htm)  
<http://www.parliament.uk/about/how/elections-and-voting/voting-systems/>  
<http://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/houseofcommons/reformacts/overview/reformact1832/>  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp81.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp81.htm)  
[http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Rec\\_1B2013.pdf](http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Rec_1B2013.pdf)  
<http://www.revistaport.com/lisboa-nao-tem-documento-que-a-oficialize-como-capital-de-portugal/>  
[http://www.rtp.pt/noticias/politica/lei-de-limitacao-de-mandatos-sem-clarificacao\\_n631533](http://www.rtp.pt/noticias/politica/lei-de-limitacao-de-mandatos-sem-clarificacao_n631533)  
<http://www.scielo.br/pdf/ln/n36/a08n36>  
<http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/lei-das-eleicoes/lei-das-eleicoes-lei-nb0-9.504-de-30-de-setembro-de-1997>  
[https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/565416/details/maximized?p\\_auth=fbf15XjN&tipo\\_facet=Decreto+do+Presidente+da+Rep%C3%ABlica&y=15&q=carta+europeia+de+autonomia+local&x=5](https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/565416/details/maximized?p_auth=fbf15XjN&tipo_facet=Decreto+do+Presidente+da+Rep%C3%ABlica&y=15&q=carta+europeia+de+autonomia+local&x=5)  
[https://www.imprensaoficial.com.br/downloads/pdf/Constituicoes\\_declaracao.pdf](https://www.imprensaoficial.com.br/downloads/pdf/Constituicoes_declaracao.pdf)  
<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633>  
<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027414225>  
[osservatoriosullefonti.it](http://osservatoriosullefonti.it)  
[verbojuridico.net/ficheiros/doutrina/.../francisconeves\\_ratiolimitacaomandatos.pdf](http://verbojuridico.net/ficheiros/doutrina/.../francisconeves_ratiolimitacaomandatos.pdf)

## Limitação de Mandatos Autárquicos

[a Lei n.º 46/2005, de 29 de Agosto] - Até quando o caciquismo em Portugal? –

---

[www.ces.uc.pt/publicacoes/rccs/artigos/77/RCCS77-059-079-RAtkinson-et al..pdf](http://www.ces.uc.pt/publicacoes/rccs/artigos/77/RCCS77-059-079-RAtkinson-et al..pdf).

[www.electoralcommission.org.uk](http://www.electoralcommission.org.uk)

[www.icjp.pt/.../a\\_reorganizacao\\_da\\_administracao\\_local\\_autarquica\\_ana\\_neves.pdf](http://www.icjp.pt/.../a_reorganizacao_da_administracao_local_autarquica_ana_neves.pdf).

[www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/2/contents](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/2/contents)

[www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/.../ukpga\\_20060022\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/.../ukpga_20060022_en.pdf).

[www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/contents/enacted](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/contents/enacted).

## Limitação de Mandatos Autárquicos

[a Lei n.º 46/2005, de 29 de Agosto] - Até quando o caciquismo em Portugal? –



### Curriculum vitae

#### Informação Pessoal

Padre Ataíde Ribeiro Amado, Maria Elisa

[nome profissional: Maria Ataíde Amado]



Al. D. Afonso Henriques, 39-6º Dto. 1000-123 Lisboa, Portugal

21 392 67 05 91 307 18 04

[maria.ataide.amado@provedor-jus.pt](mailto:maria.ataide.amado@provedor-jus.pt); [ataideamado@gmail.com](mailto:ataideamado@gmail.com)

Sexo F | Data de nascimento 22/04/1969 | Nacionalidade Portuguesa

#### Experiência Profissional

Desde 2003 Assessora do Provedor de Justiça

Provedor de Justiça – Rua Pau de Bandeira, 9, 1249 – 088 Lisboa,  
[www.provedor-jus.pt](http://www.provedor-jus.pt)

Direito dos trabalhadores – Relação de trabalho administrativo e público, o estatuto do pessoal das Forças Armadas e das Forças de Segurança.  
Desenvolvimento do procedimento; proposta e preparação dos documentos concernentes às tomadas de posição do Provedor de Justiça; preparação de estudos, pareceres, recomendações; inspeções, inquéritos e outras intervenções externas; participação na acção concertada e na mediação entre queixosos e os órgãos da Administração Pública.  
Participação em conferências nacionais e internacionais, a última das quais realizada em Tirana (Albânia), Junho de 2014 – 8º Encontro da Associação dos Ombudsmen do Mediterrâneo.

Desde 2013 Vogal do Conselho de Administração da FOSRDI – Fundação Obra Social das Religiosas Dominicanas Irlandesas

De 01.01.2013 a 31.12.2014 Presidente do Board of Management do Colégio do Bom Sucesso (FOSRDI – Fundação Obra Social das Religiosas Dominicanas Irlandesas)



## Limitação de Mandatos Autárquicos

[a Lei n.º 46/2005, de 29 de Agosto] - Até quando o caciquismo em Portugal? –

desas) – Extinção do órgão em 31.12.2014

2006-2013 Membro do Board of Management do Colégio do Bom Sucesso (FOSRDI – Fundação Obra Social das Religiosas Dominicanas Irlandesas)

1993-2003 Prática de advocacia – advogada inscrita no Conselho Distrital de Lisboa da Ordem dos Advogados, cédula n.º 11351. Experiência profissional na área das Energias e Combustíveis (petróleos, GPL e gás natural), Direito do Trabalho, Recursos Humanos

1992-1996 Monitora da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa – Direito do Trabalho, Direito Fiscal; Finanças Públicas II.

### EDUCAÇÃO

### E

### FORMAÇÃO

2015 - 2016

Frequência do último semestre do segundo ciclo de estudos, na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, com vista à obtenção do grau de Mestre (Mestrado em Direito Internacional e Europeu). Dissertação subordinada ao tema “Limitação de Mandatos Autárquicos (a Lei n.º 46/2005, de 29 de Agosto) – Até quando o Caciquismo em Portugal?”

2014 - 2015

Unidade Curricular – Metodologia da Investigação Jurídica – Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa

18 valores

1993-1994

Mestrado – parte escolar concluída com aprovação, na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa – Direito Público - Direito Constitucional/Direito Eleitoral (15 valores), Direito Administrativo – Direito do Ambiente (15 valores) e Direito do Trabalho (16 valores)

15 valores

1987-1992

Licenciatura em Direito – Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

14 valores

2010

EU Law on Equality between Women and Men in practice – ERA, Academy of European Law. Course Director, Kassiani Christodoulou

2009-2010

IV Curso Intensivo sobre o Código do Trabalho – IDT/FDUL, 2009/2010, coordenação da Prof.ª Doutora Maria do Rosário Palma Ramalho

2009

O Novo Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas – Aspectos Fundamentais, INA, I.P., 15 e 16 de Abril de 2009 (Dr. Miguel Kock Rua)

## Limitação de Mandatos Autárquicos

[a Lei n.º 46/2005, de 29 de Agosto] - Até quando o caciquismo em Portugal? –

2009	Seminário “O Novo Código do Trabalho”, IDT/FDUL, 1 de Abril de 2009				
2009	As Alterações ao Código do Trabalho, CEJ (Área de Formação Contínua 2008/2009), 12 de Fevereiro de 2009				
2005	O Código do Procedimento Administrativo (para juristas), INA - Oeiras, 7 a 11 de Março de 2005 (Dr. Mário Raposo)				
2004	A Reforma da Administração Pública, ICJP da FDUL (12 a 16 de Julho de 2004)				
2003	Primeiro Congresso Nacional da Administração Pública – Os Vectores da Mudança, INA, 10 e 11 de Novembro de 2003				
1988	Curso de Direito do Ambiente - Universidade Católica Portuguesa (25 de Fevereiro de a 15 de Abril de 1988)				
COMPETÊNCIAS PESSOAIS					
LÍNGUA MATERNA	Português				
OUTRAS LÍNGUAS					
	COMPREENSÃO		ORALIDADE		ESCRITA
	OUVIR	LER	PARTICIPAR EM UMA CONVERSA	EXPRESSÃO ORAL	OUVIR
Inglês	C2	C2	C1	C1	C1
Francês	B2	B2	B1	B1	B1
COMPETÊNCIAS INFORMÁTICAS	Bom desempenho em Microsoft Office™, na óptica do utilizador				
OUTRAS COMPETÊNCIAS	Arte Contemporânea; História das Artes e dos Costumes; (Arte Medieval, Renascentista e do Barroco, Século XIX) Pintura, óleo e acrílico; desenho, lápis e carvão B/B1 (L-1229603, 12/06/1989)				
CARTA DE CONDUÇÃO					
INFORMAÇÃO COMPLEMENTAR					
PUBLICAÇÕES	<ul style="list-style-type: none"><li>Legislação Eleitoral Portuguesa. Textos históricos (1820-1974), co-autoria com Alexandre de Sousa Pinheiro (Lisboa, Comissão Nacional de Eleições, 1998)</li><li>O Contencioso Eleitoral no Direito Constitucional Português – primeiro prémio concedido pela Comissão Nacional de Eleições e publicado pela mesma Comissão e pela Associação Académica da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 1996</li><li>«O Direito do Ambiente e a Polícia Administrativa», in Revista do Direito do Ambiente e Ordenamento do Território, n.º 2, Março 1996, Lisboa</li></ul>				